REGIMEN FEDERATIVO

E

A REPUBLICA BRAZILEIRA

66701

REGIMEN FEDERATIVO

E

A REPUBLICA BRAZILEIRA

AMARO CAVALCANTI

REGIMEN FEDERATIVO

E

A REPUBLICA BRAZILEIRA

RIO DE JANEIRO
IMPRENSA NACIONAL
1900

2283-99

SÃO DO MESMO AUTOR:

Resenha Financeira do Ex-Imperio — Rio, 1890 (premiada na "Exposição Internacional de Trabalhos Juridicos", realisada no Rio de Janeiro em 1894).

A Reforma Monetaria — Rio, 1891 (idem, idem).

Politica e Finanças — Rio, 1892 (idem, idem).

O Meio Circulante Nacional — Rio, 1893 (idem, idem).

Elementos de Finanças — Rio, 1896.

E diversas outras sobre assumptos litterarios, economicos e politicos.

To the Prof. Benj. Alvin Montori — a remembrance of Amaro Cavalcanti. Rio Aug. 10 - 1913

INDICE DAS MATERIAS

PARTE ESPECIAL

ANNEXOS

AO LEITOR

Praticado, muito embora, o systema politico da Federação no Brazil desde 1889, é cousa sabida que ainda hoje predomina grande ignorancia do mesmo para a morparte do nosso publico. Muitos dos principaes actos e assumptos das *novas instituições* têm sido, muitas vezes, resolvidos ou praticados, podia-se dizer, por simples outiva...

Entretanto todos, que acompanham mais de perto os factos da vida publica nacional, não podem deixar de estar convencidos da necessidade de firmar, emquanto é tempo, a *boa regra* e *doutrina* contra certas idéas preconcebidas e a continuação de praticas abusivas, cujos effeitos, não se ignora, já tem assás contribuido, não só, para apreciações desfavoraveis dos governos, mas ainda, para duvidar-se da propria excellencia do regimen instituido.

O presente trabalho significa o nosso sincero empenho de concorrer para a satisfação da necessidade apontada.

Consta elle: de uma " Parte Geral " e de uma " Parte Especial ".

Na primeira é exposta a theoria do *regimen federativo*, tão completa quanto possivel nos limites traçados, — servindo-nos, para isso, da melhor lição dos autores, que no estudo da materia são reputados os mais proficientes e abalisados.

Na segunda é exposta a organisação da Republica Federativa Brazileira na sua estructura geral, e bem assim, analysadas as praticas geraes e especiaes do seu funccionamento no decennio decorrido, — afim de que, *aferidas* com os principios consagrados e os precedentes de outras *uniões federativas* existentes, possamos aquilatar dos erros e abusos que, por ventura, já tenhamos commettido sob a bandeira da Federação.

Para dar a esta parte do nosso trabalho uma utilidade pratica maior *, estudamos algumas questões, taes como, as dos *impostos* e da *invalidação* das leis e actos administrativos, nos proprios factos e decisões a elles concernentes, comparando, juntamente, a jurisprudencia de nosso paiz com a jurisprudencia das cortes americanas sobre casos analogos.

As relações dos poderes publicos federaes, entre si, e as destes com os poderes estadoaes, mereceram-nos tambem attenção muito especial, — por entendermos que, das boas normas adoptadas e seguidas a respeito é, que depende, muito principalmente, o successo ou insucesso do regimen federativo.

Sem preferencia pela obra deste ou d'aquelle partido politico, que mais tenha influido nos destinos da nossa vida

* No mesmo pensamento ajuntamos em "Annexos" — o *Projecto de Constituição* promulgado pelo Governo Provisorio, o *Parecer da Commissão dos vinte e um*, e a *Constituição* de 24 de fevereiro, em sua integra.

publica, e sem a menor preocupação de hostilidade contra os governos da Republica ou os individuos que os tenham exercido no decennio, não temos outro intento, ao mencionar determinados actos e factos, sinão tirar delles advertencia e ensinamento proveitosos contra a continuação de males, que, com o descredito do paiz, poderão tornar-se fataes á sorte da Federação.

E' muito possivel, que o nosso modo de ver particular ou alguns dos conceitos emittidos não pareçam os melhores aos olhos de varios leitores. Nada, certamente, mais natural.

Entretanto, admittindo mesmo qne sejamos increpados do defeito de má comprehensão dos assumptos, ainda assim, não poderiamos razoar de modo diverso daquelle, por que o fizemos,— tal é o juizo assentado, que temos sobre a gravidade da nossa situação...

A linguagem franca, talvez mesmo, rude ou severa, que empregamos, obedece, apenas, a dous sentimentos da maior sinceridade: o amor, que consagramos ás instituições vigentes, e o receio, de que, pela má fé ou incapacidade dos individuos, se mostrem ellas, menos dignas da confiança de todos. O que devéras queremos, é cumprir um dever de *lealdade* e *franqueza*, confessando os grandes males existentes, e insistindo pela *urgencia de remedio efficaz* contra os seus damnosos effeitos.

Por nossa parte, acreditamos que não ha desacêrtos, por maiores que sejam, que o patriotismo não possa reparar ou corrigir efficazmente.

Si, por acaso, as difficuldades occorrentes provêm de certas disposições da propria Constituição Federal, antes reformal-as para *salvar* e *engrandecer* a instituição que ella creou, do que deixal-a *desacreditar-se* ou *perecer*, por um respeito supersticioso e injustificavel para com o instrumento organico da mesma.

Não nos illudamos, porém, com a simples esperança de melhoras futuras, quando estas tem o seu fundamento real n'um presente, cheio de males e incertezas.

E porque não dizel-o abertamente?

A verdade do facto, que se nos antepõe no momento e não póde ser seriamente contestada, é: — o que se tem feito e *como* se tem feito, até agora, não bastam ainda para garantir-nos a satisfação imprescindivel destas duas necessidades: a prosperidade commum do paiz e a integridade estavel da União Brazileira.

Em vez de estarmos a repetir que "não era esta a Republica que sonhavamos", devemos todos, os amigos e crentes sinceros do regimen, — dar-lhe o melhor do nosso saber e esforços, para que a mesma se torne, quanto antes, verdadeiramente digna, verdadeiramente grande, verdadeiramente prospera.

— Republica, que inspire fé e segurança a todos, e que, como governo instituido da Nação, seja garantia certa do direito e da liberdade em qualquer parte do territorio nacional.

Rio, 15 de novembro de 1899.

BIBLIOGRAPHIA

Emile de Laveleye — Le Gouvernement dans la Democratie. Paris, 1896, 2 vol.

Louis Le Fur — Etat Fédéral et Confedération d'Etats. Paris, 1896, 1 vol.

A. Saint Girons — Essai sur la separation des pouvoirs. Paris, 1881, 1 vol.

Montesquieu — De l'Esprit des lois. Paris, 1871, 1 vol.

Adolphe de Chambrun — Le Pouvoir Executif aux Etats-Unis. Paris, 1896, 1 vol.

Le Duc de Noilles — Cent Ans de Republique aux Etats-Unis. Paris, 1886, 2 vol.

Auguste Carlier — La Republique Americaine. Paris, 1890, 4 vol.

E. Borel — Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédératif. Berne, 1886, 1 vol.

Alexis de Tocqueville — De la Democratie en Amerique. Paris, 1850, 2 vol.

E. Boutmy — Etudes de droit constitutionnel. Paris, 1888, 1 vol.

Leon Donat — La Politique experimentale. Paris, 1891, 1 vol.

P. Leroy-Beaulieu — L'Etat moderne et ses fonctions. Paris, 1890, 1 vol.

F. R. Dareste — Les Constitutions modernes. Paris, 1891, 2 vol.

F. G. Ghillany — Manuel diplomatique — Recueil des traités de paix europeens les plus importants. Noerdlingue, 1856, 2 vol.

L. Marsauche — La Confederation Helvetique. Paris, 1891, 1 vol.

Frédérick Nolte — Histoire des Etats-Unis d'Amerique. Paris, 1879, 2 vol.

G. Jellinek — Die Lehre von Staatenverbindungen. Vien, 1892, 1 Band.

Phillipp Zorn — Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin, 1895, 2 Bd.

A. Haenel — Deutsches Staatsrecht. Leipzig, 1892, 1 Bd.

L. R. von Salis — Schweizerisches Bundesrecht. Bern, 1891-93, 4 Bd.

J. B. Westerkamp — Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig, 1892, 1 Bd.

S. Brie — Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart, 1886, 1 Bd.

Georg Liebe — Staatsrechtliche Studien, I. Leipzig, 1880, 1 Bd.

Amos S. Hershey — Die Kontrolle über die Gesetzgebung in der Vereinigten Staaten. Heidelberg, 1894, 1 Bd.

W. Roscher — Politik. Stuttgart, 1893, 1 Bd.

H. Stüssi — Referendum und Initiative. Zürich, 1893, 1 Bd.

H. von Holst — The Constitutional Law of the United States (trad. de *A. B. Mason*). Chicago, 1887, 1 vol.

Bluntschli — Le Droit international codifié. Paris, 1886, 1 vol.

Idem — Le Droit publique général. Paris, 1881, 1 vol.

Franz de Holtzendorff — Elements de droit international public (trad. de *Zographos*). Paris, 1891, 1 vol.

Georg Weber — Die Weltgeschichte. Leipzig, 1885, 1 Bd.

— « Sammlung » der Bundesverfassung und der auf 1 Jänner 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen *(Amtliche Ausgabe)*. Bern, 1880, 1 Bd.

Francis Lieber — On Civil Liberty. Philadelphia, 1894, 1 vol.

James Bryce — The American Commonwealth. London, 1889, 2 vol.

H. Campbell Black — Handbook of American Constitutional Law. St. Paul, Minn. 1895, 1 vol.

Thomaz Cooley — Constitutional Limitations. Boston, 1890, 1 vol.

Idem — The General Principles of Constitutional Law. Boston, 1891, 1 vol.

Floyd R. Mechen — The Law of public offices and officers. Chicago, 1890, 1 vol.

Samuel F. Miller — Lectures on the Const. of the United-Srates. New York, 1891, 1 vol.

Joseph Story — Commentaries on the Constitution of the U. States. Boston, 1891, 2 vol.

C. G. Tiedman — Limitations of Police Power. St. Louis, 1886, 1 vol.

James B. Thayer — Cases on Constitutional Law. Cambridge, 1895, 2 vol.

J. I. C. Hare — American Constitutional Law. Boston, 1889, 2 vol.

J. Ordronaux — Constitutional Legislation in the U. States. Philadelphia, 1891, 1 vol.

W. Draper Lewis — The Federal Power over Commerce. Philadelphia, 1892, 1 vol.

Robert Desty — The Constitution of the United States. San Francisco, 1887, 1 vol.

Idem — The American Law of taxation. St. Paul, 1884, 2 vol.

F. Wharton — Commentaries on Law. Philadelphia, 1881, 1 vol.

J. N. Pomeroy — An Introduction to the Constitutional Law. Boston and N. York, 1888, 1 vol.

O. M. Wilson — A Digest of parliamentary law. Philadelphia, 1869, 1 vol.

J. C. Hurd — The Theory of our national existence. Boston, 1881, 1 vol.

W. Hickey — The Constitution of the United States. Philadelphia, 1848, 1 vol.

— « The American's Guide » comprising the declaration of independence; the articles of confederation; the Constitution of the U. States, and the Constitutions of the several States composing the Union. Philadelphia, 1844, 1 vol.

A. Alcorta — Las Garantias Constitucionales. B. Aires, 1897, 1 vol.

N. A. Calvo — Digesto de derecho federal. B. Aires, 1888, 2 vol.

A. Brunialti — Unioni e Combinazioni fra gli Stati. Torino, 1891, 1 vol.

— « O Federalista » (trad. portugueza). Rio, 1840, 3 vol.

Ruy Barboza—O Estado de Sitio. Capital Federal, 1892, 1 vol.

Idem — Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo. Capital Federal, 1893, 1 vol.

J. Soriano de Souza — Principios geraes de direito publico e constitucional. Recife, 1893, 1 vol.

Aristides A. Milton — A Constituição do Brazil. Rio, 1898, 1 vol.

Felisbello Freire — As Constituições dos Estados e a Constituição Federal. Rio, 1898, 1 vol.

Amphilophio B. Freire de Carvalho — Unidade Nacional e Federação. Rio, 1897, 1 vol.

J. F. de Assis Brazil — Do Governo Presidencial. Lisbôa, 1896, 1 vol.

EXPLICAÇÃO DAS PALAVRAS ABREVIADAS

Acc.— Accordam; Am. — Americana; All.— Allemã; Arg.— Argentina; Br.— Brazileira; Cap.— Capitulo; Const.— Constituição; Cf.— Confére; dec.— decreto; Imp.— Imperio; E. U.— Estados-Unidos; *Hic* — aqui, neste livro; *i. e.*— isto é; Rep.— Republica; S. T. F. — Supremo Tribunal Federal; Bd. ou vol.— volume ou tomo de uma obra.

PARTE GERAL

CAPITULO I

NOÇÕES PRELIMINARES

I

Estado

1 — A theoria do Estado é, antes de tudo, uma resultante do *concréto*, que se conhece sob este nome; e como aquelle tem, historicamente, apresentado typos, os mais diversos na sua fórma e elementos constitutivos, — não é muito para admirar que, ainda hoje, os autores discórdem, não só quanto á sua origem, mais tambem, quanto á esphera e limites do seu proprio objecto e fins.

Não temos, porém, que entrar em discussão, larga ou de rigor scientifico, a respeito desses pontos do direito publico.

Para os intuitos do presente trabalho, basta-nos dar á entidade — *Estado* — uma definição clara e preciza, que, consoante com a sua natureza e objecto, seja capaz de bem caracterizal-o ou distinguil-o das outras collectividades publicas existentes.

« Estado, diz E. de Laveleye, é um grupo, mais ou menos numeroso de homens unidos por instituições e sob *um mesmo soberano*; ou como já o havia bem definido o orador-philosopho romano :

« *Est igitur Respublica res populi; — populus autem non omnis hominum cœtus quocumque modo congregatus, sed cœtus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione congregatus* » [1].

(Cic. De Rep. I, 25).

Associação politica, a mais elevada, e a unica comprehensiva de todos os fins da sociedade humana, o Estado possue, na sua qualidade de força moral e material organisada, a auctoridade suprema sobre os individuos e as demais associações, quaesquer que ellas sejam, em determinado territorio.

Egual em direitos, e, no todo, independente diante das outras entidades do mesmo genero, elle não tem, absolutamente, superior; é o regulador e mantenedor do direito em seu territorio, e, conseguintemente, é a pessoa juridica por excellencia e o *arbitro soberano* da sua propria competencia [2].

« A' sua naturesa moral, diz Haenel, desdobrada *(entfaltet)* em um poder supremo *(obersten Herrschaft)* sobre a collectividade humana, corresponde a faculdade juridica *(die Rechtsmacht)* de determinar a propria competencia... E nesta faculdade juridica do Estado, quanto á sua competencia, está a qualidade essencial da sua *propria-sufficiencia (Selbst-genugsamkeit)* e a razão-de-ser *(Kernpunkt)* da sua soberania [3].

Este ultimo predicado — a soberania — basta por si só para distinguir o Estado, de maneira inequivoca, de quaesquer outras associações ou collectividades publicas, *natural* e *justificadamente*, privadas daquella faculdade.

E' a *unidade* da soberania, como mais adiante veremos, que constitue a *unidade politica* de um povo, quaesquer que sejam

[1] « Le Gouvernoment dans la Democratie » p. 19.— Na definição supra, que adoptamos como boa, falta, todavia, indicar um elemento, indispensavel ao Estado *concreto*, — *o territorio*.

[2] *Bluntschli* — « Le Droit International Codifié » p. 64 seg.

[3] *Albert Haenel* — « Studiem zum deutschen Staatrechte » cit. por *Georg Liebe* — « Staatsrechtliche Studien », I, p. 9.— « Der Staat ist die vollkommene und selbstgenugsame Gemeinschaft, die in sich selbst die Macht und Rechtsmittel zu Behauptung ihrer Existenz und Wirkfamkeit besitz » — *Zorn*, Staatsrechet, p. 63, *nota*.

as suas differenças de raça, de lingoagem, de religião, de leis e de custumes, cujos exemplos, tantos houve no passado, e não faltam no presente. E' tambem por ella que o Estado, aliás, o *composto* de *tantas* associações particulares, as mais importantes, tem, não obstante, a sua personalidade propria, distincta, e capaz de fazer-se sempre obedecer por todas ellas e pelos individuos, que por sua vez as compoem.

« E' caracteristico do Estado, diz Haenel, que elle, para tudo quanto for *fim* do Estado (*Staatszweck*) não tolera, no seu interior, outra autoridade, que não seja a sua ; — que somente elle, com exclusão de qualquer poder estranho, não dependente de si, — se impõe aos seus constituintes *(Angehörigen)*, e de maneira que, como força unica, realize os fins do Estado, e conserve os subditos e os cidadãos, nas relações de dever e de direito, immediatamente dependentes do seu imperio »[4].

2 — Entretanto, muito embora o Estado seja o arbitro supremo na determinação da propria competencia, cumpre, desde logo, advertir que essa sua faculdade não póde ser praticada de maneira incondicional ou arbitraria ; ao menos, pelo que respeita ao *Estado constitucional moderno*, a sua competencia não deve exorbitar os limites e fins, que são reconhecidos ao Estado, como *instituição de direito (Rechts-staat)*[4a].

Por outro lado, ainda que não se tenha até agora encerrado, como se disse, a discussão sobre a natureza e o complexo dos fins do Estado, é, todavia, certo que os seus pontos capitaes se acham definitivamente assentados, — fóra e acima de toda controversia.

Assim é que, reconhecida a existencia do Estado, como um facto legitimo e indispensavel aos intuitos da humanidade[5], tem-se egualmente, como theses irrecusaveis, as seguintes: — 1) que o seu organismo é *essencialmente* coercitivo, isto é, compete-lhe o

[4] *A. Haenel* — Deutsches Staatsrecht, p. 801.

[4a] Ibidem, p. 118.

[5] « Nada ha de arbitrario na existencia do Estado. E' uma ordem essencial, uma ordem superior e divina, á qual nenhum povo póde subtrahir-se, sem dissolver-se e cessar de existir ; a anarchia é o suicidio das nações, porque o Estado é a condição do seu desenvolvimento, de seu aperfeiçoamento, em outros termos, de sua vida ». — *E. Laboulaye*, "Questions Constitutionnelles", p. 22. — Pariz 1872.

direito de mandar e ser obedecido ; — 2) que elle é o determinador da sua propria competencia ; — 3) que os serviços da defesa no exterior e da ordem publica e da justiça no interior *(Rechtszwecke)* são as duas funcções essenciaes irreductiveis do Estado ; — 4) e que, além disto, lhe incumbe *contribuir*, segundo as suas forças, « para o aperfeiçoamento da vida nacional, para o desenvolvimento da riqueza e bem estar, da moralidade e da intellectualidade, que os modernos chamam o progresso » [6].

Todas estas qualidades ou attribuições do Estado se incluem na sua qualidade, maxima e exclusiva, — a soberania, da qual nos occupamos em seguida.

II

Soberania do Estado

3 — Em vista do assumpto principal que temos de tratar, sómente precizamos occupar-nos de dous pontos, concernentes á materia da soberania do Estado: — 1) fixar bem o que se deve entender por esta expressão ; — 2) verificar si a soberania é, ou não, uma *qualidade essencial* do Estado.

— Por soberania entende-se, theorica e praticamente, e isto, ha mais de tres seculos, a *plenitude do poder*, possuida pelo Estado: é, diziam os autores mais antigos, como Bodin [7] e H.

[6] *Leroy-Beaulieu* — "L' Etat moderne et ses fonctions", pag. 39 e seg.

« La fonction essentielle et permanente de l'Etat est la proclamation et le maintien du droit. L'Etat est, comme l'a bien dit Quesnay, — LA FORCE MISE au service de la JUSTICE. Sa fonction transitoire, mais non moins importante, est de favoriser l'avancement de la civilisation. Il est avant tout le *juge* et le *gendarme*. Mais il est aussi le constructeur de routes et le maitre d'ecole » — Ob. cit., pag. 24.

— « Personificação viva da patria, instrumento de sua força no interior e no exterior, autor e executor da lei, arbitro supremo dos interesses, protector dos fracos, juiz da paz e da guerra, representante de tudo o que ha *de geral* nas necessidades da sociedade, que manifesta-se nelle com seus instinctos, suas vontades e sua previdencia, — orgão, a um só tempo, da razão commum e da força collectiva ; — tal apparece o Estado no seu poder e magestade, offerecendo ao respeito da sociedade a imagem imponente de tudo, quanto ella mesma lhe tem confiado, de excellente e de temivel » — *Henri Baudrillart*, — verbum — *Etat* no "Dictionnaire Général de la Politique" por *Maurice Block* — Paris, 1863.

[7] *Bodin* — "De la Republique", publicada em Pariz em 1576.

Grotius [8], — *summum imperium, summa potestas* —, que os mais modernos, como Bluntschli [9], Zorn, e outros definem, — « o poder na sua accepção a mais elevada » [10].

4 — Muito embora, em todos os tempos, a historia tenha offerecido exemplos, mais ou menos numerosos, de *Estados vassallos*, *tributarios*, *protectorados*, etc., aos quaes não seria logico applicar o qualificativo de *soberanos*, — a verdade é, que a doutrina da soberania, como *caracter distinctivo* do Estado, tornou-se geralmente acceita, e de modo, a constituir uma das regras tradicionaes do direito publico.

Estado e soberania ficaram sendo ideias, correlatamente, condicionaes.

— Nos ultimos tempos, porém, procurou-se revêr, si na *concepção* do Estado continha-se, necessariamente, a soberania, como um elemento formal do mesmo...

Influira, por certo, para esta nova pesquiza nos dominios da sciencia do direito publico, o facto de frequentes formações de Estados compostos, sob o regimen federal, neste seculo. Aos olhos do politico, como do homem da sciencia, tornou-se inevitavel a questão de determinar, sob o ponto de vista juridico, qual a verdadeira posição dos Estados de uma União federal, já entre si, e já entre elles e a nova entidade politica, que surge, como poder distincto, ao seio dos mesmos. Fôra mister, antes de tudo, assentar, — si os Estados de uma União federal são, ou não, soberanos, ou em termos differentes, a quem no Estado composto de fórma federativa pertence a soberania, — si á União, si aos Estados-membros desta, — ou si áquella e a estes, partilhadamente.

Para resolver essa importante questão, uns intentaram demonstrar que a distincção entre os *fins nacionaes e os fins locaes* é, — que nos devia fornecer o *criterium* da entidade collectiva — Estado [11]; e outros, que a natureza *universal do fim do Estado* é o

[8] *H. Grotius* — "De Jure belli et pacis". Paris, 1624.

[9] *Bluntschli* — "Le Droit internacional codifié". pag. 88 : « *Cest le pouvoir á la plus haute puissance* ».

[10] *Zorn* — Staatsrecht, I, pag. 65 : « *Souveraenetaet ist hoechste Gewalt* ».

[11] *Rosin* — « Sauverdenetaet, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung », pag. 27 e seg.

elemento principal da noção do Estado, o traço caracteristico, que o distingue de todas as outras collectividades humanas [12].

Negou-se egualmente que a soberania seja uma qualidade essencial (*ein wesentliches Esfordernis jedes Staates*) do Estado, — pretendendo-se, ao contrario, que é o conjuncto destas tres ideas — *Territorio*, *Subditos* e *Poder Supremo* — o que constitue o Estado [13].

— Ainda outras razões ou pretenções theoricas têm sido aventadas e sustentadas por autores, sem duvida, notaveis, como Laband e Jellinek, no empenho de distinguir o Estado das demais collectividades politicas, abstracção feita do criterio tradicional da soberania.

Segundo Laband [14], o criterio que distingue o Estado das collectividades inferiores não deve ser procurado na noção da soberania, mas na do *direito proprio*, em opposição ao direito delegado: o Estado, soberano ou não, exerce os seus poderes — *jure proprio* —, ao passo que a communa e a provincia não exercem os seus, sinão *jure delegato*; ellas differem, igualmente nisto, dos membros do Estado-federal, os quaes, tanto como o proprio Estado-federal, possuem o caracter de Estado [15].

Segundo Jellinek [16], como o Estado soberano se caracterisa pela faculdade de regular a sua propria competencia,— quando se quizer saber si um ente juridico-politico é, ou não, Estado,

[12] *S. Brie* — «Theorie der Staatenverbindungen», pag. 5 :— „*Die allseitig ergänzende Natur des Staatszweckes ist das für den Begriff des Staates principale moment, wodurch sich insbesondere auch seine Eigenart gegenüber allen anderen menschlichen Gemeinwesen bestimmt.*"

[13] *G. Liebe* — «Staatsrechtliche Studien»,I, pag.31 ; «*Sonder es sind für ihn wesentlich drei andere Begriffe: Territorium, Unterthanen, Hoheitsrechte. Jeder Wassallen-Staat und jeder Gliedstaat im Bundesstaate ist daher Staat*».

A palavra — *Hoheitsrecht* não tem correspondente exacto em portuguez, — é o direito ou poder supremo — que o autor citado reconhece ao Estado, mas, como distincto, e de *grau inferior* á soberania.

[14] *Laband* — «Das Staatsrecht des deutschen Reiches», pag. 62, seg.

[15] *L. Le Fur* — «Etat Fedéral et Confédération d'Etats», pag. 378.

D'entre as obras, a que nos soccorremos ao escrever o presente trabalho, devemos nomear especialmente esta de *L. Le Fur*, o qual, pela escolha dos conceitos, e muito principalmente, pela *condensação* que fez de quanto outros haviam já escripto sobre o assumpto, levou-nos, em certos casos, a *trasladar*, por assim dizer, a sua propria exposição e conceitos. Além disto, tendo nós seguido de perto a varios dos autores, nos quaes elle tambem se apoia, quanto ás theorias e factos que invoca ou aprecia, — é natural que, até mesmo, *coincidissemos*, não raro, na enunciação de muitas das nossas proposições.

[16] *Jellinek* — "Die Lehre von Staatenverbindungen", pag. 31 e seg.

devemos indagar, si elle está em condição de crear, por *vontade propria* e com *poder seu proprio*, o direito. E' certo, diz elle, que no Estado podem haver entes, aos quaes se reconheça faculdade semelhante; mas estes ultimos a exercitam sob a fiscalisação directa do Estado, ou ao menos, em seu nome, e dentro dos limites assegurados á sua autonomia.

Ao envez, um Estado, *mesmo não sobcrano*, póde determinar, em seu proprio nome e por direito proprio, normas juridicas, e, portanto, conservar o seu caracter distinctivo. Póde succeder tambem, que um Estado não tenha tal faculdade de maneira illimitada, e tão sómente, dentro de limites determinados; mas, na hypothese, o Estado, que tem a verdadeira soberania sobre o mesmo, deve, egualmente, respeitar os limites postos [17].

— E' de vêr, que essas e outras innovações, acerca da idéa fundamental do Estado, obedecem, antes de tudo, á *preconcepção* de que os membros da moderna Federação são verdadeiros Estados, não obstante a subordinação innegavel, em que se acham para com o poder central. Mas todas ellas, apezar do esforço intellectual dos seus autores e defensores, mostram-se incapazes de uma solução juridica satisfactoria para o fim que se propoem.

Nenhuma das novas theorias tem, realmente, conseguido impôr-se: submettidas ás exigencias da logica, umas revelam-se, por demais, insufficientes, e outras, manifestamente contradictorias.

Não cabe em nosso escôpo reproduzir aqui os argumento que assim o demonstram e convencem; adduziremos, porém, que taes argumentos se encontram, *cabaes*, na propria refutação que os diversos autores se tem feito mutuamente, ao sustentar cada um a theoria, que, no seu ponto de vista individual, devera ser a preferivel [18].

A este respeito diz L. Le Fur: « Todas as tentativas feitas para tirar a soberania ao Estado desfazem-se diante da impossibilidade de achar um outro criterio da noção do Estado.

[17] *A. Brunialti* — « Unioni e Combinazioni fra gli Stati », pag. XXVIII.

[18] Vide: — Autores e obras citadas á pag. 5-6, *notas*, e sobre tudo, *Le Fur*, ob. cit. pag. 354 seg., — o qual faz uma analyse completa dessas diversas theorias.

« Nem a *organisação* dos poderes publicos, nem a *generalidade* do fim, nem a posse exclusiva dos *direitos proprios,* permittem estabelecer uma differença, de natureza, entre o Estado não-soberano e as outras collectividades inferiores » [19].

« A soberania, diz Zorn, é o primeiro e o mais elevado caracteristico ideal do Estado *(das erste und oberste begriffliche merkmal des Staates).* Uma entidade, dotada de soberania sobre uma porção territorial, é um Estado; si lhe faltar a soberania, já não é Estado [20]. »

E por sua vez, Albert Haenel accentúa: « A *soberania do Estado* é a sua qualidade distinctiva, não só em comparação com as outras fórmas de organisação social, como, particularmente, em comparação com quaesquer outras *associações corporativas (Korporativen Verbande* — collectividades politicas); é ella que manifesta a *propriedade* do ente Estado *(die Eigenart seines Wesens)* [21].

5 — Com o mesmo pensamento de conservar aos membros da Federação o seu caracter de Estado, foi tambem aventada a doutrina da *divisão da soberania*; e esta, mais feliz, talvez pela sua *simplicidade conciliatoria*, chegou a ser realmente acceita nos moldes, em que fora exposta e sustentada por G. Waitz.

Ensina este autor: « Na Federação a soberania não pertence nem a um nem a outro Estado, mas a ambos, isto é, ao Estado collectivo (ao poder central) e a cada Estado particular, respectivamente á sua propria esphera. [22]

Semelhante proposição é, porém, no todo insustentavel diante da logica.

Com effeito, ou se entenda por soberania a *unidade* completa dos poderes do Estado *(Die unumschraenkte Einheit der gesammten Herrschaftrechte)* como ensina Zorn [23]; ou o *summum imperium unum ac per se indivisum,* como dizia Grotius [24];

[19] Ob. cit. pag. 395.
[20] « *Staatsrecht* » — pag. 65.
[21] Obr. cit. p. 113.
[22] « Grundzüge der Politik », p. 166, citado por *G. Liebe*, ob. cit, p. 14 seg.
[23] Ob. cit. pag. 62.
[24] Ob. cit. II, cap. pag. 5.

ou o direito *exclusivo* de determinar a propria competencia como opina Rosin [25]; ou simplesmente, o *poder mais elevado* do Estado, como dizia Mejer [26]; é sempre verdade,— que a idéa da *partilha da soberania* é evidentemente inadmissivel.

Plenitude de poder ou poder mais elevado sobre um povo e territorio,— ou elle não é realmente, ou então presuppõe desde logo a sua *unidade absoluta* naquelle que o possue [27].

« Não é comprehensivel, certamente, que sobre um poder soberano haja um outro que possa impor-se-lhe; porque, neste caso, o ultimo é que seria o soberano; nem tão pouco, é racionalmente possivel, que a soberania seja *cousa partilhavel*, porque tambem, nesta hypothese, deixaria de haver um poder supremo, para existir, então, dous poderes superiores, com a possibilidade de collisões entre si, mas, sem haver uma instancia juridica, á qual competisse dar uma decisão definitiva entre os mesmos [28].

6 — A procedencia destas razões é de inteira evidencia. A menos que não se queira *desnaturar* a propria significação do vocabulo,— soberania, quer dizer o *poder supremo*, e, conseguintemente, *uno* na accepção rigorosa deste termo [29].

Cumpre-nos, entretanto, accrescentar: — Por esta definição da soberania, como qualidade *essencial* ou *caracteristica* do Estado, não se quer dizer, que elle pode, ao seu arbitrio, crear *o direito*, ou que não possa soffrer limitações no exercicio da sua soberania. Semelhante inducção seria grave erro, e até em contradicção com a razão fundamental do proprio Estado, o qual é, antes de tudo, um *sujeito* e *orgão* do direito. O Estado, pelo facto de ser soberano, isto é, de possuir a *autoridade suprema* em seu territorio e ahi determinar a *sua propria competencia*,

[25] Citado por Haenel, ob. cit. p. 117.

[26] Cit. por Zorn á p. 63 da ob. cit.

[27] Soberania do Estado, diz Cooley, significa o poder supremo, absoluto, insuperintendivel (*uncontrollable*), pelo qual um Estado é governado. Um Estado só é soberano, quando este poder supremo reside nelle, quer permaneça em um individuo singular, quer em certo numero de individuos, quer em todo o corpo da Nação (*in the whole body of the people*) — « *Const. Limitations* », p. 1.

[28] *Zorn*, loc. cit.

[29] Adiante teremos occasião de demonstrar, de maneira precisa, a inadmissibilidade da soberania dos Estados membros da Federação — *partilhadamente*, ou não, com o Governo central da União.

não pode ter acima delle nenhum outro poder humano; mas dahi não se deve concluir, que o mesmo possa exercer um poder, de maneira arbitraria, ou no todo illimitado: a necessidade do *direito objectivo* se lhe impõe tanto, quanto aos seres, que pela sua reunião o constituem. [30]

Encarada a questão pelo prisma das suas relações exteriores, a mesma necessidade se lhe impõe, e agora, de forma imperativa, inevitavel. Um Estado, diz Bluntschli, não pode pretender, senão a independencia e a liberdade, compativeis com a organisação necessaria da humanidade, com a independencia dos outros Estados, e com os laços que unem os Estados entre si. [31]

E, pois, excluida a theoria, de que a soberania significa *poder omnipotente* do Estado, isto é, que o direito não é outra cousa mais, do que a propria vontade deste, como pretendia Rousseau, [32] por incompativel com a razão-de-ser do Estado e com a idéa fundamental do direito, que lhe é logicamente *anterior* e *superior*; mas, por outro lado, conservando á soberania o caracteristico, que distingue o Estado de qualquer outra organisação social e, em particular, de qualquer outra collectividade politica [33]; achâmos que a definição *explicita* da soberania devêra ser; « *a qualidade do Estado, segundo a qual, elle tem o supremo poder e decisão nos negocios ou relações juridicas de ordem interna e externa do paiz* » [34].

Pelas palavras *relações juridicas* deixa-se ver, que trata-se de uma organisação de direito, e conseguintemente, fica excluida a supposição de um poder *arbitrario, absoluto, omnipotente*, como attributo do Estado soberano.

Ainda que elle só seja *obrigado* ou *determinado pela propria vontade*; comtudo, os actos desta devem respeitar os

[30] *L. Le Fur*, ob. cit. pag. 425.

[31] Bluntschli — Le Droit Intern. Codifié, p. 89.

[32] "Contrat Social", liv. II, cap. IV e V.

[33] Albert Haenel, ob. cit. p. 113.

[34] L. Le Fur profere a seguinte definição: « *La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou determiné que par sa propre volonté, dans les limites du principe supérieur du droit, et conformement au but collectif qu'il est appelé a realiser.* »

limites do principio superior do direito e o fim collectivo, que ao Estado incumbe realizar.

Não se ignora que o Estado ultrapassa, as vezes, taes limites, arvorando a sua simples vontade em *lei suprema* ; e quando assim o faz, invoca, quasi sempre, o pretexto *de usar da sua soberania*...

Na hypothese, porém, o que realmente se dá, é um *acto da força* ou de *poder arbitrario*, e não, o uso de uma attribuição legitima, sanccionada pela razão juridica; é a velha formula do despotismo : — *Sic volo, sic, jubeo; sit, pro ratione, voluntas* —, e nada mais.

III

Unitarismo e Federalismo

7 — A idéa ou concepção primeira, que se nos offerece, da organisação politica de um povo em determinado territorio é a de um governo geral, unico, com autoridade exclusiva sobre o todo ; e tal é, realmente, o caracter *distinctivo* do que se chama o *Estado unitario* ou Estado simples. Dá-se, porém, que o *Estado simples* póde ligar-se a um outro ou a varios outros, e, então, sem perder cada um a sua personalidade juridica, estipularem clausulas, de cuja acceitação mutua resulte uma nova *entidade governamental* com direitos proprios independentes, não só, *vis-à-vis* dos governos dos Estados unidos, como tambem, em relação a quaesquer outros Estados estranhos.

A theoria, que se realisa no primeiro facto, constitue o *unitarismo*, e a realisação do segundo é o que se entende por *vinculo federativo*.

A ligação, effectuada por este, de Estados ou governos diversos, cumpre notar, não é, entretanto, uma perfeita *fusão* ; porque, neste caso, teriamos apenas um novo *Estado unitario*, embora de proporções mais vastas. Ao contrario, em virtude da

associação origina-se a dualidade de governos, que coexistem no mesmo territorio e nas relações dos membros associados.

— Tal é, em poucas palavras, o que theoricamente se chama *federalismo*; este, porém, poderá apresentar fórmas praticas differentes, segundo as clausulas do instrumento organico da *união* ou *liga* dos respectivos Estados.

8 — Exemplos de associações da especie encontram-se desde a antiguidade. Mas, ou porque muitas dellas, consideradas como *ligas temporarias*, não offerecessem azado ensejo para indagações de natureza especulativa, ou porque as mais importantes fossem de qualidade e condições, em que continuava a predominar o *principio unitario* em sua inteira feição e rigor [35]; a verdade é que, só no presente seculo, foi emprehendido, de modo accentuado, o estudo e a classificação das *uniões de Estados* ou do *Estado composto*, como parte integrante da sciencia do direito publico.

A historia offerece diversos typos destas *uniões* ou *ligas* de Estados, conforme o seu *conteudo real* ou os intuitos politicos das mesmas.

No presente trabalho só temos em vista occupar-nos das suas duas especies, melhor caracterisadas e mais importantes, — a Confederação e a Federação [36].

E' tambem de data relativamente recente a distincção das entidades politicas, que taes vocabulos indicam; tendo sido, durante seculos, empregados, como expressões identicas ou synonimas.

Referindo-se ao governo federativo, diz Montesquieu: « *Cette forme de gouvernement est une convention, par laquelle plusieurs corps politiques consentent a devenir citoyens d'un Etat plus grand qu'ils veulent former. C'est une societé de societés, qui en font une nouvelle qui peut s'agrandir par de nouveaux associés, jusqu'à ce que sa puissance suffise à la surété de ceux qui se sont unis* » [37].

[35] E' o que se dá na *Confederação*, propriamente dita, como adiante teremos occasião de verificar.

[36] Além das simples *allianças* ou *ligas*, de fins mais ou menos amplos, e de duração *temporaria ou perpetua*, são de nomear: — a *União-pessoal*, a *União-real*, a *Suzerania* e o *Protectorado*, a respeito das quaes se póde lêr, entre outros: *Bluntschli*, « Droit Intern. Codifié », §§ 64 e segs.; *Jellinek*, obr. cit. p. 58 e segs.; *Brie*, obr. cit.; *Brunialti*, obr. cit.; *Le Fur*, obr. cit. p. 496.

[37] *Montesquieu* « De l'Esprit des Lois » liv. 9º, p. 120. Paris, 1871.

A primeira parte da definição parece significar o Estado federal ou a *Federação*, propriamente dita, qual se entende em linguagem moderna; mas, pelos seus termos finaes, deixa-se ver o que o illustre publicista teve em mente a *Confederação de Estados*, encarando-a, particularmente, como meio temporario de segurança e defesa commum dos membros confederados, e cuja excellencia elle não duvidou affirmar, dadas as circumstancias, que o mesmo enumera [38].

— Mas na sua exposição, aliás, pouco desenvolvida da materia, Montesquieu empregara as expressões — *confederação*, *membros confederados*, *republica federativa*, *constituição federativa*, etc., indifferentemente, como significando ou referindo-se, todas ellas, a uma mesma entidade politica; de onde é licito concluir que, á perspicacia do autor, ainda então, não occorrera a possibilidade das duas organisações, *formalmente distinctas*, dentro do systema federativo.

A linguagem, empregada por Montesquieu, continuou a ser a mesma de quantos depois delle se occuparam do assumpto, até que um estudo mais detido do mesmo veio demonstrar a necessidade de exprimir, com precisão, as modalidades diversas do referido systema. E com toda razão: porquanto, apezar da consonancia dos vocabulos e da similitude dos caracteres e dos actos, que offerecem á primeira vista, o facto é, que *confederação* e *federação*, no actual momento, significam cousas sabidamente distinctas, ou mesmo *regimens politicos differentes*, assim considerados, no direito publico dos povos modernos.

Coube á rica terminologia da lingua allemã e ás condições historicas da vida politica desse povo occasião memoravel para o emprego de vocabulos, que fixassem a significação especial do que se devia entender por *confederação* e *federação*; designando-se a primeira pela expressão « *Staatenbund* », e a segunda por « *Bundesstaat* ».

Segundo affirma A. Haenel, esse facto deu-se, de modo authentico e solemne, a 5 de novembro de 1816, ao ser aberta

[38] *De Laveleye* « Le Gouvernement dans la Democratie », tom. I, p. 81. Paris, 1896.

a primeira sessão da Assembléa Federal sob a presidencia do Representante do Imperio d'Austria [39].

9 — Entretanto, apezar da assignalada distincção que, em theoria se admitte, e que os alludidos vocabulos indicam, na pratica não cessou ainda a confusão de linguagem por parte de muitos, que tratam da materia, devido, sem duvida, á falta de definições, que *precisem os caracteres essenciaes* de cada uma das especies, de maneira *especificamente* inequivoca.

Quando Estados soberanos se ligam para a defesa de seus territorios ou fronteiras, para um fim de ordem publica, ou para a gestão de certos interesses communs, conservando, não obstante, cada um delles *inteira* autonomia administrativa, militar, judiciaria e diplomatica, isto é, a soberania propria,— a união effectuada é uma confederação. O objecto ou fins desta são os determinados no *pacto federal*, e o conselho ou assembléa dos delegados dos diversos Estados não tem outra competencia, sinão, quanto ás materias especificadas no referido pacto. As suas decisões são apenas consideradas, como a expressão da vontade dos Estados confederados, ou da maioria destes (si o pacto assim o declara) ; porque o conselho não tem um poder proprio. D'onde se deve tambem inferir, que a *confederação* não tem, como tal, um governo na accepção real deste termo.

Quando, porém, os Estados soberanos, que se ligam, querem dar-se uma *cohesão* e *homogeneidade*, renunciando em favor do poder federal a *maior ou melhor parte* das suas prerogativas, a união, ora instituida, é uma *federação* ou *Estado-federal*. Este presuppõe, não, um simples *pacto*, mas uma *constituição federal*, com um governo, dotado de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciario, cuja acção estende-se, em maior ou menor escala, sobre os proprios negocios e interesses de cada um dos Estados federados. O limite desta intervenção vae até onde reclamem, não só, a independencia da união e a ordem publica geral, mas, igualmente, os interesses geraes da civilisação, da prosperidade publica, da garantia dos direitos dos cidadãos ou

[39] Haenel, obr. cit. p. 193.

de cada membro da Federação,— em uma palavra, os direitos e deveres de governo nacional soberano, tanto no que respeita aos negocios internos, como ás relações externas do paiz.

Não sendo possivel sujeitar os Estados, que se ligam *federativamente*, ás clausulas de um *typo normal*, conforme tenham elles em vista a formação de uma *confederação* ou a de um *Estado-federal*, succede que, nos instrumentos organicos de uma e de outro encontram-se, não raro, disposições, que não se ajustam bem ás noções theoricas, pelas quaes se procura distinguir as duas especies.

Como traço fundamental das mesmas póde-se, todavia, accentuar desde já: « que a *confederação origina-se e subsiste* em virtude de um *pacto* de Estados independentes, que, conservando a sua soberania, sómente reconhecem ao *poder central* o uso dos poderes que lhe forem attribuidos no mesmo pacto; ao passo que a federação só é *definitivamente instituida e subsiste* em virtude de uma *constituição federal*, a qual, como lei fundamental da Nação, é, que fixa os proprios direitos que aos Estados federados compete exercer, como dependentes, que são, em maior ou menor latitude, do poder central,— o unico soberano [40].

Por ora, limitamo-nos a estas linhas geraes do assumpto; visto como, mais adiante, teremos melhor ensejo de discutir e elucidar a questão sob os seus differentes aspectos.

[40] Para evitar possivel confusão no estudo da materia, advertimos que empregamos indifferentemente no presente trabalho as expressões *systema federativo*, *regimen federativo* ou *federal*, e bem assim, *união federal* ou *federativa*, para significar, o *genero* de Estado composto, em cuja organisação se encontra o elemento federativo, em contraposição ao Estado *simples* ou *unitario*; e as expressões — *federação* e *confederação de Estados*, ou simplesmente *confederação*, para significar as duas especies principaes do genero, que na lingua allemã se denominam, respectivamente, *Bundesstaat* e *Staatenbund*, como acabamos de dizer acima. Tratando dos membros da *União federativa*, diremos semelhantemente — Estados *federados* ou Estados *confederados*, segundo for a especie, a que tivermos de referir-nos. Cumpre, finalmente, attender que, tratando de determinada *federação* ou *confederação*, a palavra *União*, segundo for a especie, será empregada para designar a *entidade central*, em contradistincção dos Estados-membros.

CAPITULO II

INDICAÇÕES HISTORICAS

I

Federalismo na antiguidade

1 — Organizações politicas, possuindo os caracteres, ás vezes, de uma simples *alliança* ou *liga temporaria*, e outras vezes, as condições de uma verdadeira *confederação de Cidades* ou *Estados*, são factos, póde-se dizer, *communs* ou *frequentes* na historia dos diversos povos antigos.

Não querendo remontar além do berço da nossa civilização — a Grecia, só esta offerece numerosas provas [1] do nosso asserto; e, nomeadamente, a « *Amphyctionia* », composta dos doze povos principaes da raça grêga, podia talvez ser mesmo invocada, como uma das origens historicas das *uniões federativas* dos Estados modernos.

2 — Com effeito, si admittirmos, como verdadeiras, as informações subsistentes acerca dessa associação, ver-se-ha que ella apresenta o aspecto de uma verdadeira confederação.

[1] Além da *Amphyctionia*, se podem nomear muitas outras *uniões* ou *ligas federativas*. Bastará lêr, a este respeito, « La Grande Encyclopedie », verbum — *Confédération*.

« Cada membro da União conservava o caracter de Estado independente e soberano, e todos tinham igual numero de votos no *Grande Conselho Federal*.

« Este, por sua vez, tinha o poder illimitado de *propor* e *resolver* sobre tudo quanto lhe parecesse necessario para a felicidade commum da Grecia: podia declarar e fazer a guerra; decidia em ultima instancia todas as contendas que se levantavam entre os membros confederados; impunha penas aos aggressores; reunia todas as forças da União contra os refractarios; podia admittir novos membros em seu seio; etc., etc.» [1].

E' de notar que estas ultimas attribuições, conferidas ao poder central, tanto podem ser admissiveis ou convenientes em uma federação, como em uma simples confederação, segundo os fins que se tenham em vista; e na Grecia, o que realmente existia sob o titulo de *Amphyctionia*, era uma *liga politica* da segunda especie.

A semelhança das attribuições conferidas não importa, por si só, a *identidade* do poder, que as possúe ou tenha de executal-as, nem tão pouco, a dos *modos* e *meios* correlativos.

O *Conselho dos Amphyctiões*, como, em regra geral, as *dietas* ou assembléas dos Estados confederados, exercia a sua autoridade sobre os Estados ou cidades, representadas no mesmo, mas não, sobre os individuos de cada uma das partes associadas; estes se consideravam estranhos, sinão ás vezes, até inimigos dentro das respectivas circumscripções territoriaes, não attendendo ou obedecendo ás deliberações de outro poder, que não fosse o proprio, isto é, o local ou estadoal.

As resoluções da Amphyctionia podiam levar em si a autoridade suprema da confederação; mas não era encarada, de maneira alguma, como a lei geral de uma nação.

Além disto, sendo ella de caracter e fim, *essencialmente* religioso, o que lhe competia em especial, era velar sobre os thesouros immensos do templo de Delphos, a guarda de suas tradições e a defesa de seus oraculos, — muito embora tirasse ella, mesmo de taes factos, pretexto ou razão para impôr as suas decisões politicas em dadas circumstancias.

[1] «O Federalista», trad. port. — tomo I, pag. 114 e seg. Rio, 1840.

Mas, sabido o seu proprio objecto e fim, não será mister descer a detalhes para affirmar, que a celebre Amphyctionia estava muito longe de ser um *governo federativo* no sentido technico do termo; e até no pensar de alguns, a sua autoridade foi tão nulla que, « em todo o curso da sua historia, Thucydides apenas a noméa uma unica vez.

« Ella não deu signal de vida durante a guerra do *Poloponeso*; — durante vinte e oito annos da mais terrivel guerra civil não abrio a bocca, siquer, para apaziguar os combatentes; nem tão pouco, se fez ouvir na guerra de Sparta contra os Enios, os Melesios e os Dolopos, ou quando Argos combateu os Epidaurios, apezar da primeira dessas luctas interessar aos Amphyctiões, e a segunda ter sido uma guerra sagrada [3].»

— Deixamos de indicar outras *ligas politicas* dos povos antigos, em que o elemento federativo apparece, ainda que na sua fórma rudimentar, porque isso, pouco ou nada, aproveitaria aos intuitos do presente trabalho; fallaremos, de preferencia, daquellas que não só subsistem, como ainda, dizem respeito á vida dos povos modernos.

II

Confederação Suissa

3 — No dizer dos seus historiadores, o regimen federativo na Suissa remonta, nada menos, que ao anno de 1291 da nossa éra, isto é, á época, em que os cantões de Urí, Unterwalden e Schwytz *ligaram-se* para sustentar a sua independencia e liberdade contra o principe Alberto, archiduque d'Austria, o qual, subindo ao Imperio, pretendeu que os mesmos reconhecessem a soberania da sua *Casa*, sob a fórma de *Principado*, investido em um dos seus filhos. A principio, foram apenas ligados por tempo determinado para o fim da luta e defesa commum; mas,

[3] *J. Ferrari* — «Histoire de la Raison d'Etat». Paris, 1860.

depois da batalha de *Morgarten* (1315), foi celebrada uma liga perpetua entre os cantões referidos (liga de *Brunnen*), a qual, de facto, perdurou, e ficou sendo considerada a *origem basica* do systema federativo no paiz.

Outros cantões adheriram depois á liga de *Brunnen*, de maneira que em 1353 já eram em numero de oito os cantões confederados, tendo *Berne* por Capital; esse numero subsistiu sem augmento até ao anno de 1481. Os documentos, mais importantes dessa época, sob o ponto de vista do direito constitucional, foram: o chamado — Carta dos padres (*Pfaffenbrief*) de 1370, — a Convenção de Sempach de 1393, indicada pelo titulo de *Sempacherbrief*, — e o Pacto de Stanz (*Stanzer Verkommnis*) de 1481, — o qual, tendo confirmado as clausulas da Convenção de Sempach, operou a pacificação geral dos confederados, e tornou-se o ponto de partida para um novo periodo da vida politica da Confederação.

4 — De 1481 a 1513 deu-se a adhesão por parte de mais cinco cantões, e a *Confederação*, agora, *dos treze cantões*, subsistiu, com as suas bases constitucionaes anteriores até ao anno de 1797, — quando, em virtude de graves perturbações intestinas, teve de sujeitar-se á intervenção da França, e, em resultado, foi destruida a velha organização, e instituida a *Republica Helvetica*, — *uma e indivisivel*, pela Constituição de 12 de abril de 1798.

Affirmam os autores que essa Constituição fôra de grande vantagem para a Suissa, considerada sob o ponto de vista de *nacionalidade*; mas, por isto mesmo, tendo restringido ou annullado diversas regalias ou privilegios dos cantões, — dahi tiraram motivo para novas perturbações e a guerra civil, e em consequencia, deu-se uma segunda intervenção por parte do Governo de França.

Napoleão Bonaparte, na qualidade de *mediador*, impôz nova Constituição á Confederação Helvetica (Acto de *mediação* de 19 de fevereiro de 1803) e esta, bem aceita ou não, subsistiu até 1815.

Neste anno, — *guardados os principios do Congresso de Vienna, e sob as garantias das potencias europeas*, os cantões da Suissa adoptaram o *pacto federativo* de 7 de agosto (*Bundesvertrag*), cujo art. 1º declarara expressamente: « que os 22 cantões

soberanos se uniam pela presente alliança para a manutenção da sua *liberdade*, sua *independencia* e segurança contra qualquer ataque de potencia estrangeira ».

No caso de necessidade de modificações constitucionaes, ficou igualmente estatuido, que essas só podiam effectuar-se por meio de tratados entre os referidos cantões.

Nestes termos permaneceu a Confederação Suissa, apezar de grandes dissensões e lutas intestinas, de que foi talvez a principal, o movimento separatista *(Sonderbund)*, até ao anno de 1848 ; quando a maioria dos cantões, cedendo á aspiração popular, resolveu transformar a *Confederação* existente em uma *União, verdadeiramente nacional*, debaixo do titulo — « Die Shweizerische Eidgenossenschaft ».

Tal foi a reforma realizada pela Constituição de 12 de setembro de 1848, a qual, ampliada ou melhor definida em seus termos, subsiste na Constituição de 29 de maio de 1874, que é a vigente.

Muito embora o titulo adoptado signifique, semelhantemente, — « Confederação Suissa », a verdade é, que, em virtude das duas ultimas constituições, a União estabelecida passou a ser um verdadeiro *Estado-federal*, á semelhança dos Estados-Unidos da Norte-America, e d'outras organizações da mesma natureza [4].

III

Estados-Unidos da America

5 — Posteriormente á Suissa, como *Confederação*, e anteriormente a ella, servindo-lhe mesmo de modelo, como *Federação*, é de citar os « Estados-Unidos da America » *(United-States of America)*, organisados em fins do seculo passado.

[4] *Haenel*, ob. cit., p. 197. — Vide: Const. cit. de 29 de maio de 1874. Esta já tem tido posteriormente algumas emendas, mas, sem alterar a fórma fundamental nella estabelecida.

Desattendidas as colonias inglezas da America pelo governo da metropole, nas suas justas reclamações — que fossem reconhecidos aos seus habitantes as mesmas garantias constitucionaes e direitos da lei commum (*Common Law*), de que gosavam os cidadãos inglezes em geral; — resolveram ellas tratar de tão importante assumpto de maneira formal e positiva. Neste intuito reunio-se, a 5 de setembro de 1774 em Philadelphia, o primeiro congresso colonial, sob o titulo de *Continental Congress*, composto de delegados de quasi todas as colonias, — e pelo mesmo foram tomadas as deliberações, que pareceram aconselhadas pelas circumstancias.

No anno seguinte reuniu-se de novo o *Congresso Continental*, e resolveu continuar, d'ora em diante, as suas sessões, segundo as necessidades do interesse commum. Já a esse tempo era manifesta a attitude hostil das colonias contra o governo da Gran-Bretanha; mas, só em data de *4 de julho de 1776*, é, que ellas romperam definitivamente todos os laços de submissão ou fidelidade, — fazendo publicar, pela voz do *Congresso Continental* a « *Declaração de sua independencia* », na qual os delegados das treze colonias americanas dizem: — « Apellando para o Juiz Supremo do Universo sobre a rectidão de nossos intuitos, nós, em nome e por autoridade do bom povo destas Colonias, solemnemente publicamos e declaramos que estas *Colonias-Unidas* são, e de direito devem ser, Estados livres e independentes; que ellas estão dispensadas de toda fidelidade (*absolved from all allegeance*) para com a Corôa Britanica, e que todo o laço politico entre ellas e o Estado da Gran-Bretanha está, ou deve estar totalmente dissolvido; e que, como Estados livres e independentes, tem todo o poder para fazer a guerra, ajustar a paz, contrahir allianças, estabelecer o commercio, e praticar quaesquer outros actos e factos, que os Estados independentes podem fazer [5] ».

6 — Ainda que sem fórma bem definida, as colonias se haviam adoptado o *governo federativo*, desde a primeira reunião do Congresso Continental, que era a *auctoridade central*,

[5] *Th. Cooley* — "Tho Gen. Principles of Const. Law" — p. 2. *Boston* 1891.

encarregada dos negocios de geral interesse. Reconhecida, porém, a insufficiencia da organisação existente, sobretudo, em vista da *guerra da independencia*, que cumpria sustentar e dirigir com o maximo empenho; — resolveu-se estabelecer, desde logo, uma *verdadeira confederação*, que correspondesse ás suas aspirações e necessidades.

Neste pensamento foi preparado um projecto pelo *Congresso Continental*, logo em seguida á *Declaração da independencia* (com a data de 12 de julho), o qual, após longa discussão, foi adoptado a 15 de novembro de 1777, e, depois, ratificado por delegados especiaes dos respectivos Estados (de 1778-1781).

Os *Artigos da Confederação* (Articles of Confederation and Perpetual Union) declaravam:

« Cada Estado conserva a sua soberania, liberdade, e independencia e todo poder, jurisdicção e direito, não expressamente delegados por esta Constituição aos Estados-Unidos, reunidos em Congresso;

« Os ditos Estados dest'arte distinctos, (*hereby severally*) entram em uma firme liga de amisade, um com outro, para a sua commum defesa, a segurança de suas liberdades, e o seu bem estar mutuo e geral, obrigando-se a auxiliar um ao outro contra qualquer violencia ou ataque feito a todos, ou a algum delles, por motivo de religião, soberania, commercio ou outro pretexto qualquer; — e para a melhor administração (*management*) dos interesses geraes dos Estados-Unidos, os delegados dos diversos Estados se reunirão em um Congresso, no qual cada um terá egual direito de voto ». Taes foram os termos formaes do pacto federativo.

Competia aos Estados-Unidos, reunidos em Congresso (*in Congress assembled*), o direito e poder exclusivo de resolver sobre a paz e a guerra, de enviar embaixadores, e fazer tratados e allianças, — bem como, — o de decidir, em unica instancia, ás disputas entre os Estados confederados. Por outras clausulas foram tambem especificados os demais direitos e faculdades da Confederação.

— Não obstante os defeitos desta, entre os quaes é muito para notar a *carencia* de um *poder executivo*, distinctamente or-

ganizado,— o governo da Confederação sustentou com vantagem toda a guerra da independencia até a victoria final, e continuou subsequentemente a ser o laço commum da União.

Mas, na marcha regular dos negocios e interesses publicos, tornou-se, cada dia, tão *incapaz de bem servir*, — que aos Estados pareceu indispensaval uma revisão completa dos *Artigos da Confederação*, sob pena de ruina inevitavel da mesma.

7 — Depois de tentativas e actos diversos, praticados pelos representantes de alguns dos Estados neste intuito, — reunio-se a 25 de maio de 1787 o Congresso dos delegados de todos elles (exceptuando *Rhode-Island*) em Philadelphia, na celebre *Indedendence Hall*, sob a presidencia de George Washington, delegado da Virginia, e encetaram a sua grande obra.

Esta era, nada mais, nada menos, do que, no dizer de um escriptor, — « salvar os Estados confederados da banca-rota, da desordem e da anarchia, e dar a todos uma existencia nacional ». A tarefa era por demais difficil, em vista dos interesses encontrados dos Estados, — que, antes de tudo, não queriam abrir mão dos seus antigos privilegios e direitos soberanos, mantidos na Confederação. Triumphou, no entanto, o querer patriotico e a habilidade de alguns chefes proeminentes da Convenção; e a 17 de setembro do mesmo anno, foi adoptada a Constituição federal da Republica Americana.

Pela Constituição adoptada na *Convenção*, e depois ratificada pelos Estados e pelos representantes do proprio povo, — foi a *Confederação* transformada em um verdadeiro *Estado-federal*, com os seus ramos do poder publico, completos e bem definidos.

— O poder legislativo foi confiado a um Congresso, composto da Camara dos Representantes e do Senado; — os membros daquella são eleitos biennalmente pelo povo dos Estados, em numero proporcional á respectiva população, não podendo haver mais de um *Representante* para 30.000 habitantes; e os membros do Senado são eleitos pelas assembléas legislativas dos mesmos Estados, na razão de dous por Estado, para servir durante seis annos [6].

[6] Const. Am. art. I §§ 1º, 2º e 3º.

— O poder executivo foi confiado ao « Presidente dos Estados-Unidos », eleito para um periodo de quatro annos, pelo povo, mediante suffragio de dous gráos, isto é, o povo de cada Estado elege os *eleitores presidenciaes*, e estes o Presidente da Republica. Conjunctamente com o Presidente é tambem eleito um vice-presidente, para servir-lhe de substituto ; e tanto um como outro podem ser reeleitos.

O Presidente dos Estados-Unidos, além das suas attribuições rigorosamente executivas, tem de commum com o Congresso a sancção e promulgação das leis, ou o *veto* das mesmas, quando assim lhe parecer de razão para o bem publico [7].

— O poder judiciario foi confiado a uma *Côrte Suprema* e ás côrtes inferiores, que por lei forem creadas [8].

Os membros deste poder são nomeados pelo Presidente da Republica, mediante *assentimento* do Senado, e são conservados nos seus logares, emquanto bem servirem *(during good behaviour)*.

A Constituição federal investio os tres poderes ditos de todas as attribuições e faculdades necessarias, de modo a constituir o governo federal a autoridade soberana da Nação, tanto nos negocios interiores, como nas relações exteriores da Republica.

Quanto aos Estados federados, conservaram, elles, sem duvida, a mais completa autonomia nas materias de legislação, administração e justiça local ; mas, em todo o caso, dependentes do poder central, segundo os principios da nova organização feita.

O primeiro Congresso, eleito em virtude da Constituição federal, reuniu-se a 4 de março de 1789 e encetou os seus trabalhos no dia 1 de abril seguinte.

A trinta deste mez, tambem prestou juramento e entrou em funcções o primeiro presidente eleito — George Washington.

E desta sorte, começou a ter effectivo vigor esse documento memoravel que, sob o titulo de *"Constitution of the United States of America"* subsiste, ha mais de seculo, fazendo a prosperidade de um grande povo, e provocando a admiração dos estadistas do mundo inteiro [9].

[7] Const. Am. art. II.

[8] Const. cit. art. III.

[9] A Constituição federal da America já tem tido varias emendas ; mas sem alterar, e, ao contrario, para melhor firmar, os pontos basicos da sua construcção.

IV

Republica Argentina

8 — Quando em 9 de julho de 1816 foi proclamada definitivamente a sua independencia, as *Provincias Unidas do Prata* já se achavam regidas por um *Statuto Provisional*, em que predominavam as idéas federativas. Em 1819 chegaram mesmo a adoptar uma Constituição; mas, devido á discordia e ás perturbações intestinas, ou dizendo melhor, á anarchia geral do paiz, as referidas Provincias viveram, de 1820 a 1825, *effectivamente separadas*, sem um governo commum, do qual dependessem [10].

Todavia, em dezembro de 1824, tendo-se conseguido a reunião de um Congresso Constituinte, este procurou estabelecer a unidade nacional pela creação indispensavel desse governo. Neste sentido foi em janeiro de 1825 votada uma lei fundamental que entrou logo em vigor, sendo, depois, substituida pela Constituição de 24 de dezembro de 1826.

Esta Constituição, que organisara todo o paiz debaixo do titulo de « Republica Argentina », continha disposições de caracter unitario em demasia, e, além disto, havia reconhecido em favor de Buenos-Ayres a supremacia em materia de governo central.

Foi quanto bastou, para que, consultadas as provincias a respeito, a mór parte dellas repellissem-na, como attentatoria da sua independencia e igualdade politica.

Em consequencia, accentuou-se logo a discordia e a luta entre *unitarios* e *federalistas*, e este estado de cousas privou, ainda por annos, o paiz de ter um governo inteiramente nacional, como seria do seu interesse, e a garantia indispensavel para o progresso e bem-estar das proprias provincias.

[10] *N. A. Calvo* — Decisiones Constitucionales, *Introduccion*, p. LVIII.

Afinal, em 1835, D. Juan M. Rosas, governador de Buenos-Ayres, valendo-se do prestigio, que havia sabido adquirir em torno de sua pessoa, tomou o titulo de *Chefe Supremo da Confederação Argentina*, e, neste caracter, governou o paiz « *con la suma del poder publico y las facultades extraordinarias* » até o anno de 1852 [11].

Ainda que elevado ao governo pelos federalistas, elle não fez o menor caso das regalias provinciaes, ordenando e dispondo em tudo, como simples dictador e tyranno.

9 — Vencido, porém, na memoravel batalha de Monte-Caseros (3 de fevereiro de 1852), o seu vencedor, General Urquiza, partidario das idéas federalistas, reunio logo em *S. Nicolas de los Arroyos* uma junta dos governadores das provincias, que se consideravam independentes, e nella foi resolvido, que se devia convocar um Congresso Nacional, para dar uma Constituição á Republica.

Reunido o Congresso em Santa-Fé (20 de novembro de 1852), foi por elle votada a *Constituição da Confederação Argentina* em data de 1 de maio de 1853.

Entretanto a provincia de Buenos-Ayres, já a esse tempo, em luta armada contra o General Urquiza, manteve-se, como *governo separado*, e portanto, fóra da Confederação, até 11 de novembro de 1859.

Depois de negociações preliminares ácerca das condições, em que se podia dar a incorporação desta ultima provincia, foi convocado um novo Congresso Nacional, o qual, reunido em Santa-Fé, adoptou, segunda vez, em data de 25 de setembro de 1860, a Constituição de 1853, feitas, muito embora, as reformas propostas ou exigidas por Buenos-Ayres.

A referida Constituição foi solemnemente proclamada em 21 de outubro seguinte, e desde então, tem estado em vigor até o presente.

A Constituição de 1853 havia sido *moldada*, segundo declarações explicitas dos proprios legisladores constituintes, sobre a Constituição da Republica Norte-Americana, e assim se veri-

[11] *Calvo.*— Ob. cit. p. LIX.

fica, certamente, da fórma e disposições, que foram transportadas para a de 1860, de que vimos de fallar.

Todavia é de notar, que na elaboarção da primeira se tinha ainda viva a idéia da independencia e soberania das provincias confederadas, o que, de certo, não se póde mais admittir, em vista do conjuncto das disposições geraes e especiaes da segunda (de 1860), que instituio um verdadeiro Estado-federal.

Com effeito, ao ser aberta a discussão do projecto constitucional de 1853, se disse cathegoricamente, que a *natureza* da Constituição, que se ia adoptar, já estava determinada pelo tratado (entre as provincias) de 4 de janeiro de 1831 e pelo accordo de 31 de maio de 1852; — e referindo-se aos trabalhos da respectiva Commissão, accentuara egualmente um dos constituintes, mais conspicuos: « *La Commission ha observado extrictamente esta base, organisando um gobierno general para la Republica, dejando subsistentes la* SOBERANIA *é* INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS ».

Além disto, os proprios titulos e preambulos offerecem argumento para esta presumpção. O instrumento de 1853 denomina-se — « *Constitucion de la Confederacion Argentina* », e o de 1860 — « *Constitucion de la Repùblica Argentina*; começando a primeira — Nos los REPRESENTANTES DE LAS PROVINCIAS *de la Confederacion Argentina, reunidos em Congresso General Constituyente...* », emquanto que a ultima diz — « *Nos otros los* REPRESENTANTES DEL PUEBLO DE LA NACION ARGENTINA, *reunidos em Congresso General Constituyente...* » [12].

— A organisação da União federativa da Republica Argentina em geral, bem como, a do poder federal, em particular, dividido nos tres ramos, — legislativo, executivo e judiciario, é, em tudo, calcada sobre o modelo da Federação Americana, de que já tivemos occasião de fallar anteriormente; por isso, nos dispensamos de dar outras informações especiaes no momento.

[12] *N. A. Calvo.* — « Digesto del derecho federal », tomo II, pags. 1-2 e 10-11 Vide: Constituição Argentina de 1860.

V

Imperio Allemão

10 — Ainda que os diversos povos da Allemanha tivessem sido sujeitos á espada victoriosa de *Carlos Magno*, e, como taes, se tornassem parte do grande *Imperio do Occidente* (800 an. p. Ch.); a verdade é, que a unificação dos mesmos, formando um Estado distincto, só teve logar, mais de um seculo depois (962), durante o reinado de *Otto I — o Grande*, fundador do « Santo Imperio Romano da Nação Allemã » — *(heiliges römisches Reich deutscher Nation)* [12].

A existencia deste, muito embora ás vezes, *simplesmente nominal*, estendeu-se até ao anno de 1806. Nesse longo periodo, trabalhado por tantas guerras, umas originadas da *intervenção constante* dos pontifices romanos na politica do *Santo Imperio*, outras, da rivalidade dos candidatos á corôa imperial; — estas, nascidas por motivos de religião, e aquellas por causas diversas; a historia do paiz offerece numerosos exemplos de *pactos federativos*, feitos e observados pelos principes dos Estados ou pelos governos das cidades livres, para objectos e fins differentes.

Mas, deixando de parte essas allianças ou ligas de caracter, mais ou menos transitorio, e das quaes não temos os precisos documentos, — o que sobreleva dizer, é, que na propria organisação do *Santo Imperio* se encontra, sem duvida, o *elemento federativo*, não obstante a fórma rudimentar, com que então se apresenta.

Com effeito; — desde que a dignidade do Imperador era *electiva*, nada ha de admirar, si os eleitores, que eram os principes ou Estados *independentes* da Allemanha, tenham imposto ao seu *exercicio* determinadas formulas, condições e limites. Foi realmente o que succedeu.

[12] *Weber*. — « Weltgeschichte », pag. 150.

— Ao lado do Imperador, Chefe Supremo do *Santo Imperio Romano da Nação Allemã*, funccionava uma Diéta *(Reichstag)* e, mais tarde, uma Camara Imperial de Justiça *(Reichskammergericht)*.

A Diéta, composta dos principes ou representantes das terras e cidades livres, sobretudo, a datar da *União Eleitoral* de Rentz (1332), cujas deliberações foram convertidas em constituição do Imperio sob o titulo de *sancção pragmatica* de *Francfort*, — e, depois da celebre *Bulla de Ouro* de Carlos IX, (1356), tornou-se, de mais a mais, preponderante, pelo theor das suas attribuições no governo imperial. E reunida, mais tarde, sob o imperador Maximiliano I (1495), com o *fim especial* de pôr termo ás frequentes guerras entre os diversos Estados, foi por ella adoptada uma declaração de paz perpetua *(ewige Landfrieden)*, e para a sua effectividade e garantia, foi, ao mesmo tempo, creada a Camara Imperial de Justiça *(Reichskammergericht)* com *autoridade suprema*, para decidir todos e quaesquer conflictos sobrevindos entre os Estados do Imperio.

Tambem por deliberações posteriores da *Dieta* foi o Imperio dividido em dez *circulos*, tendo cada um o seu presidente e um corpo de tropas, destinadas a fazer respeitar as decisões da *Dieta* e da *Camara Imperial de Justiça*; e para occorrer ás despezas communs do Imperio e do Exercito fôra egualmente autorisada a arrecadação de um imposto especial « *der gemeine Pfennig* ».

Só destes poucos factos, é manifesta a introducção do elemento federativo na vida do Imperio. Esse elemento porém, em vez de dar-lhe novo vigor, veio a ser mais uma razão do seu desprestigio e enfraquecimento.

Os principaes *eleitores*, dispondo agora da politica Imperial segundo os proprios interesses, arrogaram-se a mais completa *independencia* em seus Estados, — contrahindo *ligas* e *allianças*, não só entre si, mas até com as nações estrangeiras, sem o consentimento ou sciencia do Imperador [13], e ás vezes, até em hostilidade aos direitos e prerogativas do mesmo.

[13] *Weber* — ob. cit. pag. 190-91.

Assim caminharam as cousas, até que, pelo « *Tratado de Westfalia* », mais conhecido pelo nome de *paz de Westfalia* (1648), que poz termo á celebre *Guerra de trinta annos*, pode-se dizer, — que começou para o Santo Imperio Germanico a sua phase de desapparecimento. Muito embora o nome do Imperador continue a figurar nas diversas relações da ordem publica, a verdade é, que a sua autoridade já não existe realmente, nem mesmo, como simples executor das deliberações da Diéta. Esta havia-se tornado, de facto, a verdadeira autoridade do Imperio: exercia não só o poder legislativo, mas tambem, o de declarar a guerra e fazer a paz, ordenar a arrecadação de impostos, o levantamento de tropas, e diversas outras medidas de caracter puramente executivo. Além disto, emquanto os membros da Diéta, assim entendiam e deliberavam, — certos principes, Estados e corporações, tambem sem guardar respeito á autoridade da Diéta, se julgavam inteiramente soberanos, e como taes, se mantinham, — e cresciam de poder e forças, á custa da incapacidade, cada dia maior, da organisação imperial.

Esta, não obstante, continuára a subsisttr até ao seculo passado; no correr do qual, tanto o Imperador, como a Diéta, e a Camara Imperial de Justiça mostraram-se manifestamente incapazes de exercer o poder ou de cumprir o dever, que a cada um delles, ou a todos reunidos, lhes incumbia; o *Imperio* era um corpo em dissolução [14], — e que tornou-se, de facto, completa pelo Tratado de Prezburg em 26 de dezembro de 1850.

11 — *Confederação do Rheno.* Em consequencia da dissolução do Imperio, foi organisada a *Confederação dos Estados do Rheno* (12 de julho de 1806), composta dos Estados allemães do do Sul e Oeste, sob *o protectorado* de Napoleão, tendo por isto o *Imperador* Francisco II renunciado á *corôa do Santo Imperio*, e passando a denominar-se Francisco I, imperador da Austria.

— Baviera, Würtemberg, Bade, Hessen-Darmstadt, e Nassau eram os Estados principaes da *Confederação do Rheno*, aos quaes se ajuntaram outros de 2ª e 3ª ordem, e todos elles sob a superin-

[14] *Weber.* — Ob. cit., pag. 308.

tendencia do Grande Duque de Francfort, a quem, na qualidade de representante local de Napoleão, cabia a presidencia da Confederação (*Furst-Primas*).

Os negocios da confederação eram administrados por uma *Diéta*, composta de representantes dos Estados particulares, á qual competia decidir os conflictos entre seus membros; estes eram relativamente independentes, — salvas as condições, sôbre que assentava o protectorado de Napoleão, entre as quaes sobresahia a obrigação de fornecer a este soberano um certo numero de tropas, em caso de guerra.

12 — Semelhante intervenção do Imperador dos Francezes nos negocios da Allemanha não podia deixar de inquietar os outros Estados deste paiz, muito principalmente, a Prussia. Para prevenir as más consequencias possiveis, procurou esta tambem formar uma Confederação dos Estados allemães do Norte, — no que o proprio Napoleão havia apparentado convir...

Entretanto, dando-se, logo depois, a guerra entre a França e a Prussia (outubro de 1806), cujos successos, foram, de mais a mais, tornando insubsistente o grande imperio napoleonico; — os proprios principes e Estados allemães da Confederação do Rheno não deixaram, agora, de descobrir razão ou pretexto para desobrigarem-se tambem dos laços contrahidos; e dahi a dissolução inevitavel da mesma Confederação.

Desde 1813, que esta fôra assim considerada, não duvidando mesmo, os seus ex-membros entrar em ligas ou *allianças* differentes, conforme o exclusivo interesse de cada um delles [15].

13 — *Confederação Germanica*. Do mesmo modo que deu-se com relação a outros povos, tambem dos actos do *Congresso de Vienna* (1815) resultou uma nova organisação politica para a Allemanha, — a *confederação* dos diversos Estados, que a compunham [16].

Da nova organisação faziam parte, não só os Estados Allemães, propriamente ditos, mas até, reinos estrangeiros, — como

[15] *Weber*. — Ob. cit., pag. 379 e seguintes.

[16] « *Deutscher Bund* » que uns traduzem — *Confederação Allemã*, e outros — *Confederação Germanica*.

os Paizes-Baixos por Lauenburgo, e a *Dinamarca* pelos ducados de Holstein e Luxemburgo. A Austria, não só, fôra considerada Estado Allemão, mas ainda — o *Estado superintendente* da Confederação. A Confederação, tendo por fim — manter a segurança interior e exterior da Allemanha, e a independencia e a inviolabilidade de seus membros, fôra revestida dos poderes e faculdades que pareceram necessarias ou conveuientes, tanto no que respeitava á administração interna, como no que respeitava ás relações com as potencias estrangeiras. Não tinha, porém, nem força militar, nem o direito de arrecadar impostos, o que a tornava incapaz de fazer respeitar a propria vontade. Para as suas despezas proprias ficara ella dependente da contribuição, que os Estados confederados, (*matrikular-beitrage*) deviam fazer.

Segundo o *pacto federativo* de 8 de junho de 1815 e a *acta final* de 15 de maio de 1820, ella tinha um orgão permanente, a Dieta Federal (*Baudesversammlung*) com séde em Francfort-sobre-o-Meno, e que funccionava sob a presidencia *perpetua* da Austria.

A Dieta compunha-se dos delegados dos Estados reunidos em Congresso; e a ella competia deliberar e decidir sobre todos os negocios federaes.

Os *Estados confederados* continuavam soberanos, de facto e de direito. No *interior*, a *restricção* mais importante, que haviam admittido, era a de não recorrerem ás armas para resolver os conflictos entre si; tinham, porém, o direito de manter exercito proprio e de praticar todos e quaesquer actos com a mais completa independencia. Mesmo as decisões da *Dieta* só eram exequiveis por meio das auctoridades estadoaes.

Quanto ao *exterior*,— salvo o direito de *declarar a guerra*, reservado á Dieta, tinham elles attribuições as mais amplas: não só podiam exercer o direito de legação, activa e passivamente, mas tambem o de concluir tratados entre si ou com as nações estrangeiras, segundo as proprias conveniencias e interesses.

14 — Organisada sobre taes bases a Confederação, apenas entrou em funcções, deixou logo vêr os seus grandes defeitos: em vez de um forte *Estado-federal* (*Bundesstaat*) com um go-

verno central e uma Representação Nacional, como desejaram e por elle se esforçaram os bons patriotas,— a creação do Congresso de Vienna não passara de uma *Confederação de Estados Soberanos*, na qual o povo não estava representado, mas, tão sómente, os governos particulares dos Estados [17]. Dahi a primeira razão de descontentamento, com que foi geralmente recebida. E, depois, as lutas de rivalidade, sempre crescentes, entre a Prussia e a Austria, os dous Estados mais importantes da mesma, foram, por tal modo, enfranquecendo os élos dos *Estados confederados* para com o *poder central*,— que cada um delles começou, sem demora, a considerar-se e a reger-se, como si fôra um *todo separado*,— procurando, neste caracter, obter por si só a *força e o prestigio*, que faltavam á *Confederação* no paiz e no estrangeiro.

— Do reconhecimento da incapacidade da *Confederação Germanica* surgiram novas aspirações e planos para dar á Allemanha a sua *unidade nacional*, com o vigor e importancia, que devia ter, como grande potencia européa. Um dos factos mais notaveis neste intuito, foi a reunião de uma assembléa nacional constituinte em Francfort (1848-1849), na qual chegou-se mesmo a elaborar e adoptar uma Constituição federal do Imperio Allemão (*Frankfurter Reichsverfassung*), que aliás nunca entrou em vigor.

São muitos e variados os successos, que dahi por diante se desencadeiaram na vida politica dos Estados allemães,— para que delles façamos menção nesta breve noticia. Nos limitaremos a dizer que, como termo final dos mesmos, rompeu-se a guerra entre a Austria e a Prussia (junho de 1866), e, em consequencia della, não só foi dissolvida a *Confederação Germanica*,— mas, ao mesmo tempo, a Austria, *vencida*, foi obrigada a renunciar toda e qualquer união politica com a Allemanha (Tratado da paz de Praga, 23 de agosto de 1866).

15 — *Confederação d'Allemanha do Norte*. O Estado da Prussia, inteiramente vencedor na guerra com a Austria, havia annunciado, no proprio tratado da paz, a formação de uma nova união federal, debaixo da sua superintendencia (*Fuhrung*), comprehendendo os Estados do Norte e do Centro da Allemanha.

[17] Weber — obr. cit., p. 395.

Com effeito, anteriormente á data do referido tratado, já a Prussia tinha assignado com diversos Estados Allemães (18 de agosto de 1866) *pactos* especiaes (Augustbündnisse), pelos quaes se obrigavam a formar uma *federação*, de accordo com o projecto, pouco antes elaborado pela Prussia (10 de junho), e que devia dentro de um anno ser convertido em uma verdadeira constituição federal.

A nova organisação, porém, não devia resultar dos simples tratados feitos pelos Estados: era indispensavel que ella representasse tambem a vontade directa do povo, para ter o caracter fundamental de um *Estado-federal*, propriamente dito, segundo o seu objecto e fins.

Para isto, reunidos os delegados dos Estados particulares em Berlim (dezembro de 1866) e por elles discutido e acceito o projecto *constitucional da Federação da Allemanha do Norte*, (Norddeutscher Bund) foi em seguida (fevereiro a abril de 1867) o mesmo projecto sujeito á deliberação e voto do Congresso dos Representantes do povo (directamente eleitos), que o approvou com diversas alterações e emendas.

Conforme a Constituição adoptada, e que entrou em vigor em todo o *territorio* da Federação a datar de 1 de julho de 1867,— os Estados ao norte do rio Meno formaram um só *Dominio-federal* (Bundesgebiet) com legislação commum, civil e militar.

Para os negocios da *sua administração* havia um *Conselho federal*, composto dos Representantes dos Estados, (*Bundesrat*) sob a presidencia de um *Chanceller*, nomeado pelo rei da Prussia; e para os assumptos deliberativos ou de legislação havia a Assembléa geral, composta da Camara Nacional (*Reichstag*) e do *Conselho federal* referido.

Cabia ao rei da Prussia o mando supremo de todas as forças militares da *Federação*, além de outras prerogativas reconhecidas a este Estado.

Quaesquer conflictos entre os Estados federados deviam ser decididos em ultima instancia por uma *Côrte Suprema* instituida, como tal, pela *Federação* [18].

[18] *Weber* — obr., cit. p. 484.

Os Estados do Sul da Allemanha — Baviera, Würtemberg, Baden e Hessem-Darmstadt — não faziam parte da União federal; mas tinham com esta tratados especiaes de alliança *offensiva e defensiva*, no intuito de unificar, o mais possivel, os interesses do povo allemão.

16 — Tal era a situação de organisação politica da Allemanha, quando sobreveio a guerra *franco-prussiana* de 1870. Nesta, não obstante ter cabido á Prussia a *primazia* das responsabilidades e das glorias, é, todavia, certo que toda a Allemanha ahi concorreu com o seu valente e patriotico exercito,— na defesa dos direitos e da integridade nacional. E desde que os Estados diversos haviam mostrado, pelos feitos das armas, o valor da sua unificação no *exterior*, pareceu-lhes que deviam, agora, effectual-a, de modo mais completo, nas disposições *constitucionaes* da sua vida interna.

Daqui a fundação do *Imperio Allemão*, o qual é, por assim dizer, a continuação da propria *Federação do Norte* (Nord deutscher Bund), abrangendo tambem os demais Estados, que haviam sido excluidos da mesma pelo *Tratado da paz* de Praga.

17 — *Imperio Allemão*. A prova de que o Imperio Allemão é uma resultante immediata da estrondosa victoria da Allemanha na guerra *franco-prussiana*, manifesta-se no facto, que a sua formação teve origem em *tratados*, feitos ainda em *Versalhes* no mez de novembro de 1870, entre o Chanceller da *Federação da Allemanha do Norte* e os Estados da Baviera, de Würtemberg, Hesse e Baden *(Novembervertraege)*[19]. Estes tratados, completados por outros de Berlim, firmaram as bases e condições, em que os Estados do Sul entravam para a Federação existente.

Em consequencia, foram feitas nas constituições desses Estados *as revisões necessarias*, pelos respectivos parlamentos locaes.

Do mesmo modo, tendo sido approvado pelo Conselho Federal *(Bundesrat)* e pela Assembléa Nacional *(Reichstag)* o *tratado* final, assignado pelo Rei da Prussia, como presidente da Federação,— foi elle promulgado a 31 de dezembro de 1870, como

[19] *Zorn* — ob. cit., tomo 1º, p. 44 e seg.

a *lei fundamental* da nova associação, ora organisada sob o titulo de *Imperio Allemão (Deutsches Reich)*.

A Constituição deste que nada mais era, do que a da *Norddeutscher Bund*, modificada em vista das circumstancias, entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1871, declarando o Rei da Prussia, em seguida, por manifesto de 18 do mesmo mez *(Publicandum)*, que acceitava a dignidade e titulo de « Imperador da Allemanha » com todos os direitos e deveres, que desse acto decorriam [20].

Ainda em 1871 teve logar uma revisão *(nova redacção)* da Constituição federal, que foi promulgada em 16 de abril, e entrou em vigor a 4 de maio seguinte.

Depois desta ultima data outras modificações teem sido feitas na referida Constituição, das quaes é de considerar, como da maior importancia, a de 20 de dezembro de 1873, que deu ao Imperio a competencia exclusiva sobre a legislação civil do paiz.

18 — Muito embora admittidas diversas excepções, consoantes ás suas tradições historicas e á natureza monarchica de suas instituições, o *Imperio Allemão* é uma federação ou *Estaddo-federal*, no sentido proprio, que modernamente se dá á esta expressão.

O poder federal é representado por tres orgãos: o Conselho Federal *(Bundesrat)*, o Imperador *(Kaiser)* e a Assembléa Nacional *(Reichstag)*.

O primeiro destes orgãos, si não por sua *importancia real*, ao menos, pela *preferencia*, que lhe dá a Constituição, é o *Bundesrat*. E' a assembléa, onde se acham directamente representados os Estados Allemães, como taes, e é por ella, que os mesmos tomam parte na gestão dos negocios do Imperio,— nomeando os seus representantes na mesma, e dando-lhes as instrucções, que julgam convenientes [21].

A presidencia do *Bundesrat* pertence ao Chanceller do Imperio *(Reichskanzler)*, nomeado pelo Imperador.

O *Bundesrat* não só participa das funcções legislativas com o *Reichstag*, como exerce igualmente as mais importantes funcções da politica interna e externa.

[20] *Weber* — ob. cit., p. 498 e seg.

[21] *Le Fur* — ob. cit., p. 132.

E' ao Rei da Prussia, na qualidade de Imperador da Allemanha, a quem compete a presidencia da Federação *(das Praesidium des Bundes)*; e, como tal, é tambem elle o chefe supremo do poder executivo. Os seus actos devem ser todavia referendados pelo Chanceller do Imperio, para terem a devida validade.

O *Reichstag* é uma assembléa, composta de membros eleitos por suffragio directo do povo, como já o era na *Norddeutscher Bund*; é, precisamente, uma camara legislativa, cujo voto concorre com o do *Bundesrat* para a adopção das leis federaes.

Tem tambem o Imperio Allemão um *Tribunal Federal*, ainda que de comptencia, a certos respeitos, mais limitada, do que a de outros existentes nas Republicas Federativas, como, por exemplo, nos Estados-Unidos da America e do Brazil [22].

Quanto aos Estados federados, estes conservam, em geral, poderes mais amplos, do que se costuma reconhecer aos membros das federações republicanas. Este facto tem a sua natural explicação nos *direitos tradicionaes* dos Estados allemães, que não podiam ou não deviam deixar de ser attendidos nas circumstancias; alguns dos Estados, como a Baviera, teem mesmo, por chefes, reis ou principes, cujas regalias e privilegios importava, sem duvida, resguardar. Em todo caso, uma vez constituidos em *Estado-federal*, *uno*, sob o titulo de «Imperio Allemão», — ficou sub-entendido que, como *membros* componentes do mesmo, todos elles renunciaram a sua qualidade de soberanos [23].

VI

Federação Brazileira

10 — A Revolução de 15 de novembro de 1889 poz termo ao *governo monarchico-hereditario*, *constitucional e representativo*, que existia no Brazil em virtude da *Constituição Politica*, outorgada pelo *Imperador* aos 25 de março de 1824.

[22] *Ibidem* — pag. 137.

[23] Deste ponto especial, trataremos mais adeante; e quanto ao mais, que se refere ao *Imperio Allemão*, é de ver, como lição, a citada obra do *Zorn*, á p. 46 e seguintes.

Para authenticar de modo solemne e tornar devidamente conhecido e obrigatorio, o pensamento e fim da Revolução, o *Governo Provisorio*, instituido em vista da mesma, — elaborou e fez promulgar o seu primeiro decreto, declarando [24]:

« Fica proclamada provisoriamente e decretada, como a fórma de Governo da Nação Brazileira,— a *Republica Federativa* (art. 1º). As provincias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados-Unidos do Brazil (art. 2º). Cada um desses Estados, no exercicio de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locaes (art. 3º). Emquanto, pelos meios regulares, não se proceder á eleição do Congresso Constituinte do Brazil, e bem assim, á eleição das legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação Brazileira pelo Governo Provisorio da Republica; e os novos Estados pelos governos que hajam proclamado ou, na falta destes, pelos governadores delegados do Governo Provisorio (art. 4º). Os governos dos Estados federados adoptarão com urgencia todas as providencias necessarias para a manutenção da ordem e da segurança publica, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos, quer nacionaes quer estrangeiros (art. 5º). Em qualquer dos Estados, onde a ordem publica fôr perturbada, e onde faltem ao governo local meios efficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquillidade publica, effectuará o Governo Provisorio a intervenção necessaria para, com o apoio da força publica, assegurar o livre exercicio dos direitos dos cidadãos e a livre acção das auctoridades constituidas (art. 6º). Sendo a Republica Federativa Brazileira a fórma de governo proclamada, o Governo Provisorio não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrario á forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação; livremente expres-

[24] Decreto do Governo Provisorio n. 1 de 15 de novembro de 1889, assignado por: Marechal *Manoel Deodoro da Fonseca* — chefe do Governo Provisorio, o Ministros — *Aristides da Silveira Lobo*, *Ruy Barbosa*, *Quintino Bocayuva*, *Benjamin Constant*, *Eduardo Wandenkolk*.

sado pelo suffragio popular (art. 7º). A força publica regular, representada pelas trez armas do exercito, e pela armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas provincias, continuará subordinada e exclusivamente dependente do Governo Provisorio da Republica, podendo os governos locaes, pelos meios ao seu alcance, decretar a organisação de uma guarda civica, destinada ao policiamento do territorio de cada um dos novos Estados (art. 8º). Ficam igualmente subordinados ao Governo Provisorio da Republica todas as repartições civis e militares, até aqui subordinadas ao governo central da Nação Brazileira (art. 9º). O territorio do Municipio Neutro fica provisoriamente sob a administração immediata do Governo Provisorio da Republica, e a cidade do Rio de Janeiro constituida, tambem provisoriamente, séde do poder federal (art. 10). Ficam encarregados da execução deste decreto, na parte que a cada um pertença, os Secretarios de Estado das diversas repartições ou ministerios do actual Governo Provisorio (art. 11 e ultimo).»

20 — Como se vê, tratava-se de um successo, essencialmente revolucionario, e inteiramente novo para a historia do paiz.

Mas, acceito desde logo, como foi, pelas adhesões geraes e inequivocas das diversas classes do povo brazileiro, sem que tivesse havido, siquer, um só *protesto conhecido* em contrario, — procurou o Governo Provisorio encaminhar desde logo os seus actos e providencias, de accordo com os intuitos e fins da nova instituição politica.

Ao primeiro decreto, acima transcripto, seguiram-se, conforme a marcha e as necessidades da publica administração, varios outros do mesmo governo, e todos com o fim manifesto de adaptar as condições e normas publicas existentes ás do *regimen federal*, agora proclamado. Entre os actos do Governo Provisorio, que mais directamente obedeceram a este pensamento, não podem deixar de ser aqui mencionados :

a) O decreto n. 7 de 20 de novembro de 1889, declarando dissolvidas e extinctas, as assembleas provinciaes, e fixando provisoriamente as attribuições dos governadores dos Esta-

dos [25]. Por esse decreto se reconheceu a ditos governadores o poder necessario para provêr e regular os differentes serviços da administração local; mas, ficando prevenido por uma disposição final do mesmo: « O Governo Provisorio reserva-se o direito de restringir, ampliar e supprimir quaesquer das attribuições que pelo presente decreto são conferidas aos governadores provisorios dos Estados, podendo, outrosim, *substituil-os*, conforme melhor convenha, no actual periodo de reconstrucção, ao bem publico e á paz e direito dos povos » (art. 3º).

b) O decreto n. 802 de 4 de outubro de 1890, providenciando sobre a eleição e convocação das Assembléas Legislativas dos Estados, a qual devia ser feita pelos respectivos governadores, — afim de approvarem as *constituições*, que elles houvessem promulgado em cada Estado, — e satisfeita a sua *missão constituinte*, se occuparem dos misteres da legislação ordinaria [26].

c) Os decretos de n. 848 de 11, e de n. 1030 de 14 de novembro de 1890, — aquelle organisando a justiça federal, e este a justiça do Districto Federal, — e ambos elles consagrando a *dualidade* de *jurisdicções* do poder judicial, uma federal e outra local, segundo a sua natureza e as especies respectivas.

— Não é mister continuarmos na indicação dos numerosos actos promulgados pelo Governo Provisorio, para o fim acima dito.

Mas, restringindo-nos aos limites, que nos temos traçado, sobreleva ainda accrescentar: — que o referido Governo, no patriotico intento de ver, quanto antes, restabelecidas no Brazil as normas da sua vida constitucional, — não descurou, um só instante, das medidas e providencias necessarias, afim de ser solemnemente conhecido o voto soberano da Nação acêrca da revolução triumphante.

21 — Decretados, portanto, os convenientes actos, relativos ao processo eleitoral, segundo o qual deviam ser nomeados

[25] Os decretos de ns. 12 de 23 de novembro, 12 A de 25 de novembro de 1889, e n. 297 de 29 de março de 1890 fizeram modificações no decreto de 20 de novembro, acima dito, quanto á nomeação, demissão, etc., de empregados publicos.

[26] O processo da eleição das Assembléas estadoaes foi regulado pelo decreto n. 1180 de 20 de dezembro de 1890.

os representantes do primeiro Congresso Nacional da Republica [27], foi, ao mesmo tempo, promulgado o decreto n. 510 de 22 de junho de 1890 [28], contendo o projecto da *Constituição Federal*, que devia ser sujeito á deliberação da Nação Brazileira, reunida em Congresso Constituinte.

A eleição dos membros deste fôra marcada para 15 de setembro, e a sua reunião para 15 de novembro seguinte, justamente um anno, a contar da proclamação da Republica.

O Congresso Constituinte teve a sua abertura no dia marcado, e tratando immediatamente do objecto especial da sua convocação, depois de haver assaz discutido o projecto constitucional do Governo Provisorio, com as diversas emendas que foram apresentadas e acceitas, — adoptou e promulgou a Constituição federal de 24 de fevereiro de 1891, que é a consagração completa e formal da Revolução de 15 de novembro de 1889 [29].

Segundo os poderes recebidos do suffragio popular, aos membros do Congresso Nacional competia eleger o primeiro Presidente e Vice-Presidente da Republica, — e bem assim, uma vez findos os trabalhos de *Constituinte*, devia aquelle passar a funccionar, como legislatura ordinaria.

Nessa conformidade, no dia immediato ao da promulgação da Constituição, foram eleitos: — Presidente dos Estados-Unidos do Brazil o, até então Chefe do Governo Provisorio — Marechal M. Deodoro da Fonseca, e Vice-Presidente — Marechal F. Peixoto, que tomaram posse no dia seguinte. E feito o que, foi encerrado o Congresso Constituinte.

No dia 28 do mesmo mez fôra tambem installado o Supremo Tribunal Federal [30], orgão supremo do Poder Judiciario da Republica; e a 15 de junho seguinte o Congresso Nacional en-

[27] Decretos n. 200 A de 8 de fevereiro 1890, n. 511 de 23 de junho de 1890, e ns. 648 e 663 de 9 e 14 de agosto de 1890.

[28] Este decreto foi substituido pelo de n. 914 A de 23 de outubro de 1890, que promulgou o projecto submettido ao Congresso Nacional.

[29] Sobre a organisação e attribuições do *Poder Federal*, estatuidas na Constituição, se dirá em outra parte.

[30] O acto foi regulado pelo decreto n. 1 de 26 de fevereiro de 1891.

cetara os trabalhos da sua 1ª Legislatura ordinaria, na fórma da Constituição [31].

Desta sorte, ficou restabelecido, inteira e completamente, o governo legal da Nação Brazileira, — dentro das *fórmas federativas*, que a mesma tinha resolvido livremente adoptar [32].

[31] O dia marcado para a abertura dos trabalhos do Congresso ordinario é a 3 de maio de cada anno.

[32] Os Estados federados tiveram de vencer diversas difficuldades para a sua organisação constitucional definitiva ; mas, ao termo fixado na Constituição (art. 2º das Disposições Transitorias), todos elles se achavam egualmente constituidos de accôrdo com as prescripções da mesma.

CAPITULO III

CONFEDERAÇÃO DE ESTADOS

I

Caracter e Formação da Confederação

1 — Confederação de Estados (*Staatenbund*) é uma associação de Estados soberanos, na qual existe um poder central, dotado de personalidade juridica, e servido por orgãos permanentes [1].

Ella não constitue uma nova entidade, *superior* aos seus membros; pelo contrario, embora seja um composto de *Estados soberanos*, não possue, ella propria, a *soberania*, e nem, por consequencia, o caracter de Estado [2].

Que a confederação não possue a soberania, é isto um resultado necessario do facto, — sobre o qual todo o mundo está de accordo, — que os Estados confederados conservam a delles [3].

[1] Neste capitulo fazemos, por assim dizer, um resumo do que semelhantemente escreveram a respeito — Jellinek, Brie, Laband, Haenel, Zorn, Brunialti e outros, cujas doutrinas foram condensadas por L. Le Fur (*Etat Fédéral et Confederation d'Etats*, p. 495), a quem, por isto, tambem seguimos quasi sem discrepancia.

[2] *Le Fur* — ob. cit. p. 498.

[3] *Ibidem*.

E desde que não é admissivel a coexistencia de dous Estados soberanos num mesmo territorio, e si, por outro lado, os Estados continuam soberanos dentro da confederação, — claro está, que o poder central não póde sel-o, egual e conjunctamente, com os mesmos.

Neste ponto, a pratica ou o direito positivo corresponde perfeitamente aos principios theoricos; porquanto, *nos pactos* das uniões politicas, consideradas, como *confederações de Estados*, vem sempre a declaração expressa, de que os Estados confederados conservam a sua *independencia* e soberania [4].

«De facto, observa Louis Le Fur, o poder central não possue jámais, como succede no *Estado-federal* [5], o direito de alargar a sua propria competencia *vis-à-vis* de seus membros; lhe é vedado sahir do circulo de attribuições, que lhe foram confiadas pela livre vontade dos Estados confederados; qualquer modificação da Constituição deve ser acceita pela unanimidade dos membros, e quando o contrario se estatúa, — o que é muito raro, os Estados discordantes podem usar do *direito* de *secessão* e salvaguardar, desta sorte, a sua soberania [6].

2 — E' certo que, em geral, se conferem ás confederações o tratamento e attributos das associações, verdadeira-

[4] *Confederação dos Estados-Unidos* — Nos artigos da Confederação (*Articles of Confederation and perpetual Union*), de 15 de novembro de 1777 se diz: «Cada Estado conserva a sua *soberania*, liberdade e *independencia*, e qualquer outro poder, jurisdicção ou direito, que por esta confederação não é expressamente *delegado* aos Estados-Unidos, reunidos em Congresso».

Confederação dos Estados Separatistas — A Constituição dos Estados, que se separaram da União Norte-Americana, de 1861 — 1865 (*Constitution of the confederate States*), de 11 de março de 1861, começava por este preambulo: «Nós, o povo dos Estados confederados, cada Estado agindo no seu caracter *soberano* e *independente*, para formar um governo federal permanente, etc. etc.»

Confederação Germanica — Tanto na *Acta do Congresso de Vienna* (arts. LIII e LIV), como nos pactos especiaes das partes contractantes (*Deutche Bundesacte* de 8 de junho de 1815, e *Schlussacte* de 15 de maio de 1820), estas se declaram *soberanas*, e bem assim, que o fim da Confederação é a manutenção, a segurança interna e externa da Allemanha e da *independencia* e inviolabilidade dos Estados particulares da mesma. — *F. G. Ghillany*, *Recueil des Traités de paix européens les plus importants*. Noerdlingue, 1856.

Confederação Suissa — No respectivo instrumento (*Die Schweizerische Eidgenossenschaft*, de 7 de agosto de 1815) declara-se: que «os 22 cantões *soberanos* se unem pela presente Confederação para o fim de manter a sua liberdade, *independencia* e segurança contra qualquer ataque de potencias estrangeiras» — *Westerkamp*, ob. cit., pag. 121; *Jellinek*, obr. cit., nota á pag. 174.

[5] Este autor emprega a expressão "*Estado-federal*" como synonimo de *Federação*.

[6] Autor e ob. cits., pag. 501.

mente soberanas; mas essa soberania, attribuida á *collectividade* dos Estados confederados, observa Jellinek, « não é, de maneira alguma, uma soberania, distincta da dos Estados particulares; ella se confunde, ao contrario, com a delles, ou, melhor dizendo, ella designa os direitos de soberania, inherentes aos Estados particulares, os quaes, conforme ao pacto federal, devem ser exercidos pela União... Qualificar uma Confederação de Estados de *soberana*, é, pois, empregar uma expressão inexacta para significar este facto fundamental, a saber: que certos direitos de soberania não podem ser exercidos pelos Estados confederados, sinão pela maneira previamente accordada, isto é, devem ser exercidos em commum [7], — pelo poder central, ao qual os mesmos Estados attribuiram a respectiva competencia ».

E' uma verdadeira associação de Estados, creada por tratado ou estatuto contractual destes, com um *orgão collectivo*, distinctamente organisado, e, portanto, uma pessoa juridica, capaz de agir, na fórma e medida do mesmo estatuto; mas, nem por isso, constitue ella um Estado, por lhe faltar, como se disse, a qualidade essencial da soberania [8].

A jurisdicção, os fins e os meios da Confederaçõo são *delegações* recebidas; dependem, antes de tudo, da vontade dos seus membros componentes, expressa no instrumento organico da mesma; não havendo, entretanto, nenhum *typo determinado* das clausulas, que devam ser as unicas admissiveis.

Por isto mesmo, que se trata de Estados independentes e soberanos, elles podem entrar ou não na Confederação e estipular livremente as condições mutuas, que lhes aprouverem; podem fixar a duração do pacto federal por um periodo, maior ou menor; podem attribuir ao poder central instituido direitos e faculdades, mais amplas ou mais restrictas, da ordem externa ou interna; podem, finalmente, precisar e definir bem os limites e regras das obrigações, a que se submettem, etc.

[7] *Jellinek* — Die Lehre von den Staatenverbindungen, pag. 184. Vien, 1882.

[8] *Le Fur* — ob. cit., pag. 501. — Nessa falta do caracter de Estado acha-se tambem a razão de *distincção especifica* entre a Confederação (*Staatenbund*) e a Federação (*Bundesstaat*). — *Brie*, ob. cit., pag. 83.

Mas, uma vez concluido o pacto da União, já não lhes é licito observar, ou não, os compromissos tomados; já não podem retirar-se, *á vontade*, da Confederação ou negar o devido respeito ás resoluções do seu poder central.

Cada um dos Estados confederados, como qualquer pessoa physica ou moral, é obrigado á observação dos principios do direito, isto é, a cumprir o que livremente contractou. E no caso de possivel recusa, deve, sem duvida, competir ao poder central da Confederação o direito incontestavel de coagir, pelos meios da força, o Estado recalcitrante ao cumprimento dos seus deveres para com a União [9].

— Para que a Confederação de Estados apresente perfeita contradistincção com as demais *uniões federativas*, pretende-se em theoria, que o poder central não possa jámais *agir directamente* sobre os individuos, e que o faça, sómente, por intermedio dos Estados, aos quaes taes individuos são sujeitos; porque diz-se,— na Confederação não ha, por assim dizer, um povo commum, uma nacionalidade unica, mas, ao contrario, tantos povos e nacionalidades, quantos fôrem os membros da mesma [10].

Com effeito, a Confederação sendo o resultado de um tratado entre Estados diversos, as relações juridicas, creadas pelo pacto federal, podiam muito bem limitar-se á esphera do direito internacional; os factos, porém, deixam de corresponder á essa pretensão theorica, vendo-se, aliás, que ao poder central se attribue commummente o direito de intervir e executar, não só, actos de caracter internacional, como tambem, outros do direito publico interno.

Em algumas confederações nota-se mesmo, que a tendencia é a de approximar, quanto possivel, as attribuições do seu poder central, daquellas que, justamente, se consideram, como *peculiares* da Federação, propriamente dita. E é talvez por isto, que Haenel encara semelhantes confederações, como sendo simples fórmas de transição [11].

[9] *Le Fur* — loc. cit.

[10] *Le Fur* — ob. cit., pags. 505 a 510; — *Brie*, ob. cit., p. 82 e segs.

[11] *Haenel* — ob. cit. p. 195.

3 — No entender de um escriptor de incontestavel competencia no assumpto, os caracteres da Confederação se podem descrever brevemente nos seguintes termos:

> A Confederação é a união de varios Estados soberanos mediante um vinculo tal, que obrigando cada um dos confederados a sujeitar-se ás resoluções tomadas em commum, conforme ao pacto federal, deixa-lhes, não obstante, a propria soberania, salvas as restricções que foram admittidas.
>
> A Confederação só é organisada, como um poder central, em vista do escopo, para que os Estados se associaram; é apenas organisada, como uma *Società di Stati*; mas não é, ella propria, tambem um Estado; é uma *liga* de Estados. As autoridades federaes sómente representam os Governos, e os seus actos sómente são obrigatorios por meio dos Governos, como taes. Cada Estado conserva a sua personalidade; e todos unidos mediante o pacto federal formam a aggremiação de Estados, que chama-se Confederação. Os diversos Estados aggremiados conservam a sua soberania, e sómente obedecem ás decisões do poder central, nos limites a que se submetteram. Não ha um povo commum, mas um complexo de povos dos Estados confederados. As medidas de interesse geral decretadas pelo Corpo Federativo não se transformam em leis, nem se põem em execução nos diversos Estados, sinão mediante autorisação do Governo local. A pluralidade dos poderes soberanos impede que haja um poder unico legislativo. As finanças da Confederação são o resultado das contrituições dos Estados particulares; e do mesmo modo, a força militar é a resultante dos contingentes fornecidos pelos Governos particulares.
>
> Qualquer dos Estados confederados e o Corpo federal, cada um na sua esphera, podem ser *sujeitos* de relações diplomaticas com os outros Estados do Mundo.
>
> A personalidade internacional da Confederação permanece distincta, e deve reconhecer e respeitar a perso-

nalidade internacional dos Estados associados. A Confederação, como poder central, não representa sinão os interesses geraes e communs. A representação diplomatica incumbe aos Governos locaes; mas o poder central é autorisado a fazer-se representar e a concluir tratados com as Potencias estrangeiras.

A soberania dos Estados aggremiados, singularmente considerados, continúa a existir diante do estrangeiro; as relações diplomaticas são de preferencia deixadas a cargo dos Estados particulares; mas nenhum destes, — em tratando com uma Potencia estrangeira, póde impugnar os interesses de toda a Confederação... [12].

— Como se vê, a transcripção feita envolve a pretenção de uma *norma juridica* geral para a entidade politica, denominada Confederação. Entretanto, não só já o dissemos, como ainda teremos ensejo de verificar, — esses *caracteres assignalados*, ao menos na sua totalidade, não conferem com as disposições do direito positivo das principaes confederações, assim consideradas [13].

II

Pessoa juridica da Confederação

4 — Embora não revestida da qualidade de *Estado soberano*, a Confederação é, e não póde deixar de ser, pessoa juridica, tanto nas relações de ordem interna com os Estados confederados, como nas suas relações externas do direito publico internacional.

Os poderes conferidos e os fins propostos nos instrumentos das principaes confederações de Estados conhecidas autorisam a fazer esta affirmação de maneira categorica.

[12] *F. P. Contuzzi*, cit. por *Brunialti*, na sua ob. cit. pag. CXXXVI.

[13] Vejam-se, de preferencia, os pactos federaes ou artigos da Confederação Germanica, Confederação Suissa, e Confederação Americana, ás quaes alludimos á pag. 18 e segs. *retro*.

Deixando de parte os factos de épocas mais remotas, podem ser apontadas, como verdadeiras *Confederações de Estados*, as seguintes: a *Republica das Provincias Unidas* da Hollanda, de 1579-1795 ; a *Confederação Suissa*, desde o seu primeiro pacto federal até 1798 ; a *Confederação Helvetica*, sob o acto de mediação, de 1803-1815 ; a *Confederação Suissa*, sob o pacto federal de 1815, e que subsistiu até a sua transformação em *Estado-federal* pela constituição de 1848 ; a *Confederação do Rheno*, de 1806-1813, ; a *Confederação Germanica*, de 1815-1866 ; os *Estados-Unidos* da America, desde 1777 até a constituição federal de 1787 ; e a *Confederação*, formada pelos Estados do Sul, durante a *guerra de secessão*, sob o titulo de *Estados Confederados da America*, de 1861-1865.

Todas estas uniões federativas foram feitas por Estados ou corpos politicos, que se reputavam independentes e soberanos, e que, como taes, deliberaram, e assumiram a responsabilidade dos actos e obrigações contrahidas.

E si formos examinar as differentes clausulas dos pactos federaes, por elles acceitos e concluidos, veremos que a *entidade politica*, resultante desses pactos, foi sempre, e *intencionalmente*, considerada um *sujeito de direito*, *distincto dos membros*, que lhe davam a propria existencia.

Em theoria, diz Westerkamp [14], é manifesto, que todo o ente, que possue direitos, uma vontade e orgãos proprios para tornal-a conhecida, é um *sujeito de direito* ; uma simples relação de direito— *vinculum juris*, como alguns pretendem que seja a *Confederação*, não póde ter vontade ; não póde dar ordens, nem fazer leis...

5 — Duas são as objecções principaes, que se levantam contra a personalidade juridica da Confederação,— *vis-à-vis* dos Estados confederados: a primeira, tirada do facto, que ditos Estados continuam soberanos, não obstante o pacto federal ; a segunda, baseada na allegação de que a *vontade* e os *direitos* da Confederação não lhe pertencem, como cousa *sua propria*, uma

[14] Autor cit.—"*Staatenbund und Bundesstaat*," pag. 484 ; C. *Le Fur* — ob. cit. pag. 515 e seguintes.

vez que ella os exercita, tão sómente, em nome ou por delegação dos seus membros.

Diz-se que, si a Confederação tivesse *direitos proprios*, com autoridade capaz de, respectivamente, exigir a obediencia ou a *sujeição* dos Estados particulares, a consequencia seria que estes deixavam de ser *soberanos;* porquanto, a dominação sobre Estados soberanos é uma contradicção *per se*, isto é, um impossivel, tanto em theoria como na pratica [15].

Semelhante augmento não tem, todavia, o valor que parece, desde que a questão fôr encarada pelo seu verdadeiro aspecto.

Não se trata de nenhuma sujeição dos Estados confederados ao poder central da Confederação, como si esta lhes fosse superior, o que realmente seria incompativel com a *soberania* dos mesmos; apenas, pretende-se, que a Confederação possue uma personalidade juridica, distincta dos Estados particulares,— e isto é tambem, com toda certeza, facto incontestavel.

Ora, a menos que não se sustente, o que jamais se fez,— que em todo o tratado o Estado, que se compromette para com um Estado estrangeiro a renunciar, em favor deste, certos direitos de soberania, *se submette*, nos limites da obrigação contrahida, a] uma autoridade superior, e perde, por isto, a soberania propria, — é impossivel dizer, que um ou mais Estados não possam, sem perder a sua soberania, renunciar voluntariamente a alguns de seus direitos, para attribuil-os a um poder distincto do de cada um delles, ao qual elles dão, por este modo, a qualidade de *sujeito* de *direito...* [16].

Quando um Estado toma um compromisso, de *livre e propria vontade*, a sua soberania fica illesa; — pelo tratado, elle não *submette-se* a uma vontade estranha,— mas, tão sómente, põe a sua vontade de accordo com aquella: não ha, portanto, uma subordinação, e, sim, restricções voluntarias de actos ou direitos, que todo soberano, como todo ente livre, póde acceitar.

[15] *Jellinek* e *Borel*, citados por *Le Fur*, á pag. 513 da sua ob. citada.

[16] *Le Fur*,— ob. cit. *ibidem*;— *Jellinek*,— ob. cit. pag. 53 e seg.

E' precisamente o que se dá com os Estados de uma confederação; elles se compromettendo, pelo tratado, a confiar certas attribuições a um poder central, não cream, de fórma alguma, uma autoridade superior, no *sentido rigoroso* deste termo; — porquanto esta é uma creação do seu compromisso, livremente tomado e, conseguintemente, os mesmos conservam intacta a sua soberania.

« Logo, conclúe muito judiciosamente Le Fur,— a existencia de um poder central não é inconciliavel com a conservação da soberania dos Estados confederados ».

A outra objecção, — de que a confederação não possue direitos *proprios*, e, apenas, exerce os que lhe são *delegados* pelos Estados particulares, e por orgaõs nomeados ou instituidos por estes [18], não tem maior valor, do que a primeira, que acabamos de refutar. De facto, as attribuições de caracter executivo e mesmo de caracter legislativo, confiadas ao poder central da Confederação, importam, *ipso facto*, o reconhecimento de uma vontade, *propria* e *distincta* da dos Estados particulares.

E uma vez que as ordens ou deliberações daquelle poder, *nos limites da sua competencia*, obrigam aos mesmos Estados, — inclusive os *proprios recalcitrantes*, é de rigor concluir que a Confederação possue evidentemente uma vontade propria, e direitos proprios distinctos dos de cada um dos seus membros; cabendo, a proposito, repetir a mesma consideração, já feita, quanto á *supposta sujeição* dos Estados confederados. Os Estados particulares, sendo soberanos, podiam deixar de conferir á Confederação as attribuições que esta possue, ou pelas quaes a mesma se constitue *pessoa juridica distincta*; mas, renunciando a certos direitos em proveito da Confederação, e consentindo em considerar-se, relativamente a esses direitos, como ligados pela decisão da maioria de seus membros, representados na *União*,

[17] Ibidem.

[18] Como sabe-se, em regra, o poder central da Confederação é exercido por *uma Dieta* ou *Assembléa*, composta de delegados ou representantes dos proprios Estados confederados.

elles teem, por este modo, reconhecido á Confederação o direito de exercel-os em seu proprio nome, isto é, *jure proprio* [19].

O facto, de os orgãos do poder central serem ordinariamente nomeados pelos Estados particulares, não prova absolumente nada contra o caracter de pessoa juridica da Confederação.

Além de que, em regra, essa nomeação não se dá de maneira completa, accresce que o facto arguido prova simplesmente a *participação* dos Estados confederados na formação da *vontade federal*, — o que é, precisamente, o traço caracteristico da fórma federativa, *lato sensu*; mas, sem que isto importe a negação da personalidade distincta da mesma [20].

6 — Quanto á Confedaração ser *pessoa internacional*, é cousa, por si mesmo, da maior evidencia. Algumas confederações ha ou teem existido, cujo objecto e fim principal são, justamente, a creação de uma *entidade distincta*, revestida de faculdades especiaes, para os misteres da vida exterior dos Estados confederados [21].

O argumento invocado contra a *pessoa internacional* da Confederação, diz Le Fur, é a supposta impossibilidade da existencia, em direito internacional, de outras pessoas moraes que não sejam Estados,— e, como já tivemos occasião de ver, a Confederação carece dos caracteres essenciaes do Estado.

Não ha mister negar que, *em regra*, as pessoas do direito internacional são, ou devem ser, outros tantos Estados soberanos.

Mas, não obstante a constancia desta regra, tambem é facto patente, incontestavel, que *collectividades*, não soberanas *per se*, figuram, como *pessoas internacionaes*, deliberando e agindo, com esse caracter, nas relações e limites das suas competencias.

Para comproval-o, não faltam exemplos da maior importancia e authenticidade. A *Liga Hanseatica*, que existio de 1241-1630, —a *Antiga Companhia das Indias occidentaes*,— a *União-Adua-*

[19] *Le Fur* — loc. ob. cit. pag. 517 e seg.
[20] Ibidem.
[21] *Brie* — ob. cit., pag. 84.

neira allemã (*Zollverein*) de 1866-1870, a propria *Santa Sé*, depois dos successos de 1870, e tantas outras entidades politicas conhecidas, apezar de carecerem das qualidades de Estado, teem sido, ou continuam a ser, pessoas do direito internacional [22].

Ora, nas relações deste direito, o que manifesta a existencia da pessoa juridica, é ser ella revestida do direito de guerra, do direito de legação e do de concluir tratados.

E haverá, porventura, a possibilidade de negar, que a *Confederação de Estados* possue e exerce taes direitos?

Certo que não. Para contestar esta proposição seria preciso affirmar que confederações, como a *Republica das Provincias Unidas*, a *Confederação Suissa*, antes de 1848, a *da Allemanha*, de 1815-1866, e a dos *Estados-Unidos*, antes de 1787, não foram pessoas do direito internacional! [23]

Mas o facto historico ahi está, para convencer-nos de que todas essas confederações, não só, foram reconhecidas *nessa qualidade* pelos Estados estrangeiros, como tambem,— revestidas da mesma, mantiveram o direito de legação, activa e passivamente, fizeram a guerra, e concluiram tratados, — tudo em seu proprio nome, e no uso das attribuições que lhes competiam, segundo o respectivo pacto federal.

E diante de testemunho tão importante e irrecusavel, devem ser dispensados quaesquer outros argumentos, no intuito de demonstrar,— que a Confederação é, realmente, pessoa internacional, muito embora não seja, *ella propria*, um Estado soberano.

Agora, o que ainda sobreleva accrescentar, é: que os membros da Confederação, sendo Estados soberanos, — tambem lhes é, em principio, igualmente applicavel o direito internacional, quer nas suas relações, uns com os outros, quer nas suas relações com os Estados estrangeiros.

Todavia, é o pacto federal, que regula, segundo os casos, o exercicio de taes direitos e relações, — e, conseguintemente, não é possivel estabelecer regras geraes ou theoricas a respeito.

[22] *Le Fur* — ob. cit., pags. 411-12.

[23] Ibidem. — E' manifesto, que os Estados estrangeiros, nas suas relações com a Confederação, consideram-na, antes de tudo, o *representante legal* da soberania dos Estados particulares, que a formam.

Em conclusão,— pelo teor dos factos conhecidos, verifica-se que, muito embora os Estados confederados se reservem, em limites mais ou menos amplos, os attributos e funcções da sua soberania quanto ao Exterior, é sempre reconhecido á Confederação o triplice direito,— de guerra, de legação e de concluir tratados com os Estados estrangeiros,— por ser isto indispensavel ao fim *essencial* da mesma, o qual, *como regra mais geral*, é :— «a representação dos Estados confederados no Exterior e a defesa de qualquer ataque estrangeiro contra os membros Confederados»[24].

III

Condição juridica dos Estados confederados

7 — Como já vimos, os membros da Confederação, e não esta, é que são os Estados, os quaes, como taes, continuam na posse da soberania e de todos os seus direitos e attribuições, delimitados, apenas, quanto ás restricções, por elles livremente feitas, em favor da União. Nessas restricções não se contém, em regra, sinão as faculdades necessarias, para que a Confederação possa subsistir em accôrdo com seus fins, e prover efficazmente á segurança interna e externa dos seus membros; conservando os Estados particulares, contra qualquer tentativa de usurpação de poderes por parte da mesma, os seguintes meios e garantias:

1) *A co-participação dos Estados confederados na formação da propria vontade da Confederação.*

Não se ignora que esta co-participação constitue traço fundamental do regimen federativo. Em geral, as attribuições das confederações, de caracter executivo, legislativo ou judiciario — são confiadas a uma dieta, conselho ou assembléa federal,

[24] *Le Fur* — ob. cit. pag. 759, segs. e notas *ibidem*.

composta de membros eleitos ou nomeados pelos Estados confederados, e, as mais das vezes, em numero igual, sem attenção á importancia e á cifra da população de cada um, visto tratar-se de uma *união de direito internacional*, segundo o qual, todos os Estados soberanos devem ser considerados iguaes nas suas relações [25].

Além disto, em muitos casos, as proprias deliberações ou attribuições da Confederação são executadas pelos Estados, simultanea ou alternadamente, ou mesmo, por um só delles, como *prerogativa especial*, e livremente acceita por todos elles.

2) O direito de *nullificação* e de *secessão*. Na Confederação, quer haja, ou não, clausula expressa neste sentido, — é sempre subentendido, que cada Estado se reserva o direito de ser o *juiz supremo* nos conflictos, que, porventura, sobrevenham entre elle e o poder central; e quando lhe parecer que este ultimo procede de modo contrario ou exorbitante do pacto federal, — póde o Estado declarar o *acto nullo*, e como tal, sem força obrigatoria ao seu respeito, — e, conforme fôr a gravidade do abuso, poderá, até mesmo, *retirar-se* da Confederação.

E' o que chama-se, na primeira hypothese, *direito de nullificação*, e na segunda, *direito de secessão* [26].

Estes direitos são essenciaes, inalienaveis dos Estados soberanos, que, como taes, não podem admittir uma autoridade que lhes seja superior, nem ser obrigados a fazer ou deixar de fazer cousa alguma, a não ser nos limites do pacto federal, por elles proprios deliberado e acceito.

Dado mesmo, que o pacto federal seja perpetuo, ou que contenha alguma clausula, prohibitiva do *direito de secessão*, — isto não impede que Estado confederado use delle, desde que entenda, que os actos da Confederação são attentatorios da sua existencia ou soberania; porque, como bem ensinam os autores, em todos os tratados ou obrigações contrahidas por Es-

[25] *Le Fur*— ob. cit., pag. 524. Ha tambem exemplos de confederações, nas quaes alguns dos Estados confederados teem um certo numero de votos, maior ou menor, relativamente á sua importancia singular, conforme o estipulado no pacto federal.

[26] Ibidem — pag. 535 e segs.

tados soberanos, fica sempre subentendida a condição — *sic rebus stantibus*... [27].

3) *O direito exclusivo de revisão por unanimidade.* Garantia fundamental dos Estados particulares, diante do poder central da Confederação, é sem duvida esta: — que nenhuma reforma ou revisão poderá fazer-se no pacto federal, sem o *consenso unanime* dos seus membros.

Em regra, vem sempre expresso nos proprios *instrumentos* das confederações esse direito dos Estados confederados; — mas, quando assim não succeda, — a omissão em nada prejudica, uma vez que, aos mesmos só obriga aquillo, que elles livremente prometteram cumprir, como restricções acceitas dos seus proprios direitos [28].

8 — Quanto ás relações dos Estados confederados entre si, — não obstante conservarem elles inteira e completa independencia —, essas relações não são, precisamente, aquellas do direito internacional exclusivo. O pacto federal, que os liga, torna-os, antes de tudo, *sujeitos do direito publico interno*, isto é, em vez de se dirigirem por *tratados*, elles regulam as suas relações segundo as regras do *pacto federal*, e só em alguns casos, por meio de *convenções especiaes*, conforme os factos e circumstancias.

Ainda, como *restricções* postas ao *direito internacional*, é de notar o seguinte:

— Na Confederação não se reconhece o *direito de guerra* aos Estados particulares entre si; cabendo a decisão dos conflictos entre os mesmos, ou á autoridade central da Confederação, ou a arbitros ou commissões especiaes, nomeadas na fórma prevista pelo pacto federal [29].

— Em principio, os Estados confederados conservam o seu

[27] Ibidem.

[28] Como excepção á necessidade de *voto unanime* para o caso de revisão do pacto federal, cita-se o da Confederação dos *Estados secessionistas* da America, que admittia a *revisão* por uma maioria de dous terços; mas, como foi já observado, esta limitação não importava o desconhecimento da *soberania* dos Estados particulares, porque ao Estado vencido ficava sempre salvo o direito de retirar-se da Confederação, si assim o entendesse. *Le Fur*, obr. cit. p. 522 e *nota ibi*.

[29] Não seria preciso dizer que a decisão proferida pelo orgão central da Confederação não tem o caracter de uma sentença judiciaria, propriamente dita; mas, tão sómente, o de uma decisão de *tribunal arbitral*.

direito de legação; mas, na pratica, desde que ha um poder central, para represental-os *exteriormente* no seu conjuncto, os referidos Estados, em geral, se absteem de usar de attribuição semelhante.

— Com relação *ao direito de concluir tratados*, — a pratica mais commum é restringir, em grande parte, o direito dos Estados particulares a esse respeito. Convenções sobre interesses economicos e administrativos são, quasi totalmente, admittidas; mas, tratados particulares de caracter politico, ou são expressamente prohibidos, ou, ao menos, não poderão ser feitos sem o consentimento do poder central da União [30].

E' facil de comprehender a inconveniencia, sinão o perigo, para a Confederação, si os Estados della tivessem, singularmente, o direito de fazer tratados desta ultima especie entre si...

— Quanto ás relações dos Estados confederados com as Nações estrangeiras, nada precisamos dizer; — porque, como já foi observado anteriormente, — a capacidade juridica dos mesmos Estados em taes relações depende, antes de tudo, das clausulas da Confederação; e estas podem restringil-a, ou amplial-a, conforme aos intuitos do pacto federal nas circumstancias dadas.

IV

Defeitos da Confederação

O — Dos traços geraes caracteristicos da Confederação e do teor da *situação juridica*, em que respectivamente se mantem o poder central da mesma e os poderes dos Estados particulares, — verifica-se que a Confederação é uma fórma muito imperfeita de governo.

Do simples facto de os seus membros continuarem soberanos, e como taes, — além de copartecipantes na formação da *sua vontade e na execução* della, — terem o direito de *nullificação e*

[30] *Le Fur* — ob. cit., *pag. 528 e segs. e notas ibi.*

secessão, resulta fatalmente, que o poder central é um poder demasiado fraco, sem as condições indispensaveis de fazer-se obedecer e respeitar, em todos os casos e emergencias. Tudo depende da boa vontade dos proprios Estados confederados, por mais explicitas e amplas, que sejam as attribuições conferidas ao governo da União.

Que importa, que esta tenha funcções *legislativas e executivas*, e tambem ás vezes, um *Tribunal Federal Supremo* para dirimir os conflictos e lutas sobrevindas dentro da União, si a mesma não póde impôr a sua autoridade e as suas decisões, senão,— *até onde e quando*,— os Estados particulares as julgarem compativeis com as suas prerogativas de soberanos?...

Além disso, como regra mais geral, a Confederação carece de poder — para provêr-se, por si mesma, dos elementos materiaes indispensaveis á execução das proprias ordens e resoluções. Os seus recursos financeiros proveem das contribuições *(matrikularbeitrage)* dos Estados particulares,—e a sua força militar é a somma dos *contingentes*, que os mesmos se compromettem a prestar segundo o pacto federal, mas que, nem sempre, fornecem com a devida conveniencia...

A experiencia dos factos depõe, com effeito, contra a boa efficacia de semelhante systema.

Um dos exemplos mais frisantes a este respeito, é o que offereceu-nos a America do Norte na sua Confederação de 1777-1787, e da qual falla Thomas Cooley nestes termos:

« Os defeitos na Confederação eram taes, que tornaram o seu insuccesso *(failure)* inevitavel. Ella satisfez a um fim temporario, mas era impossivel, que assim continuasse. A Confederação tinha autoridade para fazer leis sobre algumas materias, mas carecia de poder para compellir á obediencia; podia fazer tratados e allianças, mas os Estados e o povo podiam desrespeital-os inpunemente; podia repartir as obrigações pecuniarias e militares entre os Estados, em stricto accordo com as clausulas do pacto federal, — mas o reconhecimento das obrigações dependia da acção voluntaria de taes Estados, mais ou menos *ciumentos*, um do outro, e todos elles dispostos a attender á pressão dos proprios debitos e encargos, de preferencia, ás obrigações do pa-

triotismo mais largo (*broader*), envolvido na sua fidelidade para com a União; —podia contrahir dividas, mas não podia prover aos meios de satisfazel-as ; em resumo, não tinha poder para lançar impostos, regular a industria e o commercio, ou impor uniformidade nos regulamentos dos Estados ; as decisões proferidas em desempenho da sua limitada autoridade não eram respeitadas pelos Estados ; não tinha tribunaes para conhecer das infracções contra a sua autoridade, e nem ao menos, tinha um poder executivo. « Não é mister, continúa Cooley, fazer maior especificação dos defeitos da Confederação ; porque qualquer dos indicados teria sido capaz da sua ruina.

« E' *a obediencia*, que faz *o Governo*, e não os nomes, pelos quaes elle é chamado ; e a Confederação não tinha nem obediencia no interior nem credito ou respeito no exterior » [31].

O que se deu na Confederação Norte-Americana tem-se dado igualmente em outras, em escala maior ou menor ; e por isto, *o aviso unanime* dos autores, —e se póde hoje considerar , como uma opinião historicamente demonstrada, é : — que a Confederação de Estados é uma fôrma de organisação, pouco satisfactoria, ou incapaz de garantir efficazmente aos Estados confederados a segurança interna e externa e quaesquer outras vantagens, que os mesmos possam ter tido em vista, ao congregarem-se em união federativa [32].

— Como remedio de taes defeitos, o que a experiencia tem, até agora, aconselhado de melhor,— é transformar a Confederação em verdadeiro *Estado-federal*, do qual vamos occupar-nos em seguida.

[31] Thomas M. Cooley—*The General Principles of Cont. Law*. Boston, 1891.

[32] *Le Fur* — ob. cit. p. 528 segs ; *Bluntschli*, La Politique, p. 255 e segs. Paris, 1883 ; *Brie* ob. cit. p. 94-95.

CAPITULO IV

ESTADO-FEDERAL OU FEDERAÇÃO

I

Caracter e Formação do Estado-federal

1 — A *Federação*, como regimen politico, qual se tem entendido e praticado no presente seculo, póde-se dizer, que carece de *modelo* nos annaes da antiguidade, e mesmo, nos de epócas menos remotas.

A propria *união federativa* dos cantões da Suissa, apezar da sua existencia de data medieval, muito teve que reformar ou transformar-se para, afinal, poder ser considerada, como fórma de governo *nacional* federativo [1].

A dizer, desde logo, toda a verdade sobre este ponto, o regimen da *Federação* ou *Estado-federal* appareceu, pela primeira vez, bem definido e caracterisado, nos Estados-Unidos da Norte America; — e não, como talvez se pense, conjuntamente com a sua

[1] *Brunialti* — ob, cit. p. CLXIX.

independencia, proclamada a 4 de julho de 1776, ou ainda, como instituição resultante dos "*Artigos da Confederação*" adoptados pelo Congresso de 15 de novembro de 1777, — mas, *só e explicitamente*, com a Constituição Federal de 17 de setembro de 1787, — então adoptada, no dizer dos seus autores, como o unico meio de "salvar os *Estados confedèrados* da banca-rota, da desordem e da anarchia, e de dar a todos elles uma existencia nacional...".

2 — Em theoria, já estão, sem duvida, fixados os pontos principaes, sobre que assenta a *Federação*, como especie distincta e superior, das outras organisações do regimen federativo; mas no que diz respeito aos caracteristicos, *proprios*, *exclusivos*, dessa entidade em concreto,— nota-se, que os autores estão infelizmente ainda longe de chegar a um accordo satisfactorio.

Uns, como Calhoun e Seydel, affirmando a soberania dos Estados-federados, não fazem distincção entre a *Federação* e a *Confederação de Estados* e, conseguintemente, consideram-na um simples *pacto*, feito entre Estados independentes, *perpetuo*, ou *dissoluvel*, segundo a vontade dos mesmos [2]; outros, como Tocqueville, Waitz e Westerkamp, talvez para illudir a difficuldade da existencia de Estados *não-soberanos*, admittem a possibilidade de partilha da soberania entre os Estados federados e a União,— sem attender, aliás, que semelhante partilha repugna á natureza da propria soberania; e outros, finalmente, como Held, não vêem na Federação mais do que um *Estado-unitario*, ainda que deste se destingua pela autonomia, maior ou mais completa, dos seus respectivos membros.

Para os autores, como Held, a denominação de *Estados federados* nada mais significa, do que "provincias autonomas [3]."

— O assumpto tem sido ainda encarado e discutido por diversos outros aspectos e razões, cuja apreciação ou analyse escapa ao nosso particular intuito. O que, antes de tudo, nos importa, é dar uma *definição* do que devamos entender pela palavra — "Federação", conforme ao seu conteúdo, objecto e fins, não obstante

[2] *Brunialti* — ob. cit. CLXXI.

[3] *Le Fur* — ob. cit. p. 676 e segs.

as divergencias theoricas, que os autores assignalam em sua controversia [4].

L. Le Fur, depois de haver analysado, discutido e refutado as definições e argumentos, que lhe pareceram inadmissiveis,

[4] A titulo de illustração da materia, damos aqui a parte principal do artigo, que se encontra na obra "LA GRANDE ENCYCLOPEDIE" ao vocabulo — *Federalisme.*

"*Laband, Jellinek, Gierke* e *E. Borel*, como juristas de profissão, entregaram-se ao estudo de considerações logicas, ás vezes *subtis*, sobre a natureza das relações que existem entre o Estado-collectivo federal e os Estados-membros. Admittem como ponto de partida commum um postulato sobre a idéa da soberania, que o mais radical d'entre elles formúla nestes termos: "A soberania é por essencia una, indivisivel, exclusiva, absoluta." Em consequencia, todos professam que a soberania, sendo attributo do Estado federativo central, este não poderia partilhal-a com os seus membros, e julgam que "a doutrina, que funda o Estado-federal" sobre a partilha da soberania, é uma contradicção com as leis da logica." No Estado composto, assim como em todas as fórmas que possa adoptar uma associação de Estados, não ha outra alternativa, sinão esta: ou a soberania pertence, em inteiro, aos membros, e, nesse caso, a collectividade não póde ser soberana, ou, ao contrario, ella pertence em inteiro á collectividade, e então, os membros não são soberanos (*E. Borel*). Conseguintemente, *Laband, Jellinek* e *Gierke*, affirmaando a soberania do *Estado-federativo central* e são accordes (contra *Tocqueville* e contra os textos positivos das constituições) em negar a de seus membros. Ha, porém, — quanto ao mais, entre as doutrinas desses autores, differenças notaveis. Cada um delles inventou *artificios juridicos* differentes para conciliar a sua idéa theorica da soberania indivisivel com as constituições reaes, que sanccionam, com effeito, a partilha da soberania legislativa entre o Estado-collectivo e os seus Estados-membros".

"*Laband* preopina, que a noção juridica do Estado-federal, tal qual é realizado pela Constituição do Imperio Allemão, é, — que este Estado é uma Republica de Estados que exercem collectivamente a soberania federal. O Imperio Allemão é uma Republica de 25 Estados; não é um Imperio de 40.000 milhões de subditos; a fundação do Imperio foi, antes de tudo, a erecção de um poder publico acima dos Estados; estes ultimos são os membros do Imperio e formam a base da sua personalidade juridica. Desta sorte, não existe, segundo *Laband*, nenhum laço directo entre o povo e o Estado-collectivo; o Imperio Allemão não se apoia sobre o solo allemão; é como uma cupola posta sobre 25 Estados, que os abriga e religa. Esta theoria só se applica á Constituição Allemã, porque si na Allemanha a soberania federal é exercida realmente pela collectividade dos Estados confederados, — na Suissa e na America, é a totalidade dos cidadãos de todos os Estados reunidos, que forma o supremo poder federal....

"O Austriaco *Jellinek*, a quem se devem excellentes considerações sobre a genese do Estado-federal, admitte a existencia de um laço directo entre o povo e o poder central, e a soberania exclusiva do Estado-collectivo. Mas ensina que os membros do Estado-federal são verdadeiramente Estados, ainda que *não soberanos*, — porque recebem das proprias constituições federaes o caracter de poderes publicos independentes.

"O Estado-federal, diz elle, em resumo, é um Estado, no qual o poder publico soberano estabelece, conforme á Constituição, uma partilha de suas funcções entre elle e os Estados particulares.

"O poder soberano se reserva uma quantidade determinada, e devolve as outras aos seus membros, deixando-lhes a liberdade de fixar as leis relativas a estas funcções e ao modo de executal-as. Esta liberdade não fica submettida a nenhuma fiscalisação por parte do Estado-central que a concedeu, comtanto que os limites constitucionaes sejam respeitados; e é esta ausencia de fiscalisação, que dá ás funcções, attribuidas pela Constituição federal aos Estados particulares, a qualidade de poderes publicos independentes."

"*Gierke* propoz-se mesmo a descobrir um *subterfugio* para conservar aos membros do Estado-federal a qualidade juridica de Estados." Nós não podemos abandonar, diz elle, a noção geralmente admittida, que os membros do Estado-federal são elles proprios tambem Estados. Portanto é preciso achar alguma cousa, que os distinga, *toto genere*, das communas e de outras collectividades inferiores do direito

sobre tão importante materia, — conclue que a definição do *Estado-federal* deve ser formulada nestes termos :

« *E' um Estado que reune em si o duplo caracter de Estado e de federação de collectividades publicas de uma natureza*

publico." Esta — *alguma cousa*, que Gierke, preoccupado de conservar aos Estados do Imperio Allemão a sua dignidade tradicional de Estados, esforça-se para achao absolutamente, elle descobre numa distincção subtil entre a *substancia* e o *exercicio* da soberania. Em substancia, a soberania pertence exclusivamente á communidade formada pelo Estado-federal e seus membros ; — o exercicio da soberania, pelo contrario, é partilhado entre o Estado-collectivo e os Estados-federados que " teem deste modo um poder publico proprio, que elles exercem de maneira independente."

" Além disto, no Estado-federal, o poder central fórma, com os seus membros, uma communidade que contém o poder publico supremo, e é esta participação á propria substancia (não ao exercicio sómente) desse poder que, dando aos Estados particulares, assim como ao Estado-collectivo, o caracter juridico de Estado, distingue os primeiros, *toto genere*, das communas, e explica as honras soberanas, reconhecidas aos seus monarchas (como na Allemanha) pelo direito internacional."

« Quanto a *E. Borel*, cuja obra (*Etude sur la Souveraineté et l'Etat federatif*) é util em razão do resumo, que apresenta da litteratura anterior, a sua doutrina, no todo coherente, leva ao extremo as consequencias da indivisibilidade theorica do direito da soberania.

" A soberania, diz elle, é indivisivel, e a noção de soberania é essencial á noção do Estado. Não ha, portanto, Estados *não-soberanos*. Os Estados membros do Estado-federal não são mais Estados no sentido juridico da palavra."

« Mas, dirão sem duvida, si assim é, qual a differença entre os Estados não soberanos do Estado-federal e as provincias, as communas, do Estado unitario? Qual a differença entre o Estado-federal, como a Allemanha, e o Estado unitario, como a Italia, ambos produzidos por grandes movimentos nacionaes?

" Certos juristas (*J. de Held*, por exemplo) recusam, com effeito, ao Estado federal um logar aparte nas suas classificações entre o Estado unitario e a Confederação de Estados. Tal não é, porém, o sentir de Borel. Segundo este autor, a distincção, entre o Estado unitario e o Estado-federal, difficil em theoria, é historicamente manifesta.

" Nos Estados-unitarios, é por uma concessão graciosa do Estado, que as collectividades inferiores gozam hoje dos beneficios do *self-government*.

« Nos Estados-federaes, como a Suissa, o Estado não teve necessidade de crear-se um novo systema de collectividades inferiores ; porquanto elle já encontrou-as, e, não sómente, no todo organisadas, mas ainda, estabelecidas sobre uma velha tradição historica, e repousando sobre a affeição dos seus constituintes (*leurs ressortissants*). "

" Demais, — a unidade suissa e a unidade americana não foram, outr'ora, realizadas pela cooperação directa, effectiva, dos Estados ou cantões confederados ; emquanto que a unidade italiana e a unidade franceza foram operadas por um Estado, que se annexou outros, a despeito das resistencias dos seus governos.

" Digamos, pois, que no Estado-federal, *os Estados, tendo servido, como orgãos da nação, ao tempo da creação do novo Estado, — se lhes conservou esta qualidade de orgãos da nação, em dando-se-lhes uma certa participação no exercicio do poder publico supremo*, — participação recusada ás collectividades inferiores do Estado unitario.

" Esta participação dos Estados federados na vontade federal póde ser maior ou menor ; mas todos devem della participar em um gráo qualquer.

" Cessa ella ! O Estado-federal transforma-se, *ipso facto*, em Estado unitario. Contrariamente á opinião emittida por *Laband*, — si o Estado-federal despoja a um dos Estados federados de competencias, que elle reconhece aos outros, não ha nisto, sinão uma injustiça material ; elle não sahe dos limites de seu direito restricto ; mas, si subtrahe a um de seus membros a participação na vontade soberana, — elle priva por esse facto a todos os outros igualmente da sua qualidade de collectividades publicas, que, como taes, cooperam a esta formação ; muda de natureza, e passa a ser um Estado unitario. "*La Grande Encyclopedie*," verbum — Federalismo.

— Todas estas theorias sobre o Estado-federal se acham discutidas por *Le Fur* na sua citada obra — " État Fedéral et Confédération d'Etats," a que o leitor póderá

particular; estas ultimas participam ao mesmo tempo da natureza da provincia autonoma e daquella do cidadão de uma republica; ellas se distinguem das outras collectividades não soberanas, em serem chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, desta sorte, da propria substancia da soberania federal [5]. »

Nesta definição o autor procura distinguir o Estado-federal da *Confederação*,— não admittindo a soberania dos Estados particulares que o compõem, — e, das demais *collectividades não soberanas*, as provincias, por exemplo, declarando os Estados federados —, coparticipantes na formação da vontade soberana do governo central da *Federação* —, *prerogativa*, que as ultimas collectividades não teem no Estado unitario.

A definição de L. Le Fur é, nos seus traços geraes, acceitavel, como boa e verdadeira —, menos, porém, nas suas palavras finaes,— « participando, desta sorte, da propria *substancia* da soberania federal ».

Quanto a nós, a referida definição devia findar nas palavras « vontade do Estado », accrescentando-se a este vocabulo o qualificativo *federal*.

E' mesmo de estranhar, como em outra parte teremos de repetir, que, depois daquelle autor haver proficientemente combatido a possibilidade de *partilha da soberania* entre a *União* e os *Estados federados* [6], — não visse a contradicção patente, em que se põe, declarando : — ora, que estes não *coparticipam* da soberania, por ser esta *indivisivel*; e ora, que *participam da substancia* da propria soberania federal, isto é, da soberania, que, conforme elle proprio, só pertence ao *Estado-federal* ou á *União*, como tal considerada [7].

recorrer com proveito, ; e quanto ao valor relativo de cada um delles, facil será depre-hender-se dos principios e conclusões, que teremos de discutir ou de adoptar nos logares competentes do presente trabalho.

[5] Obr. cit., pag. 679.— O autor citado indica outras definições, em notas *ibidem*.

[6] Obr. cit., pag. 418 e segs.

[7] Tambem, não obstante os argumentos em contrario de *Le Fur*, não nos parece tão *repugnante*, como elle affirma, a theoria, ou antes, a maneira de ver de Held, «*considerando* os membros do Estado-federal iguaes ás *provincias autonomas* e, por

Antes, porém, de determo-nos na analyse dos caracteres, pelos quaes se manifesta a natureza juridica do Estado-federal, vejamos o que a historia nos ensina acerca dos elementos mais apreciaveis da sua formação.

3 — Historicamente verifica-se, que a Federação póde ter origem de dous modos differentes: — ella póde effectuar-se, sem que preceda tratado algum entre os Estados particulares nesse intuito; — ou póde originar-se de tratados ou convenções concluidas por Estados soberanos, preexistentes á Federação.

Dá-se o primeiro modo de formação do *Estado-federal:*

a) quando, ou pelo acto pacifico de uma revisão constitucional, ou por effeito de uma revolução, as provincias de um Estado unitario passam a constituir outros tantos *Estados federados*, do que temos exemplo nos *Estados-Unidos do Mexico*, e nos *Estados-Unidos do Brazil*;

b) quando, em consequencia de um movimento nacional, *pacifico* ou *revolucionario*, os Estados soberanos existentes são levados a transformarem-se em um *Estado-federal*, sem haver tratado dos mesmos a este respeito. E' o que succedeu na Suissa, — onde a transformação de 1848 effectuou-se, *sem contrariar* a vontade dos cantões, — o movimento se tendo operado de uma maneira pacifica, — os poderes publicos dos antigos Estados subsistiam de facto e de direito, e o seu assentimento á nova ordem de cousas fôra necessario, — mas, *exclusivamente*

conseguinte, o proprio Estado-federal egual a um Estado *unitario descentralisado*, nem tão pouco, a de certos autores, que com elle não vêem no Estado-federal, sinão um Estado *ordinario, talvez em periodo de transição*, e destinado a tornar-se, em espaço mais ou menos longo, — ou um *verdadeiro* Estado unitario, ou a desmembrar-se em tantos Estados soberanos distinctos, quantos são os membros da Federação ».

De facto, denegada aos Estados federados a qualidade de soberanos, — que mais ha, que deva impedir de não consideral-os, outras tantas provincias autonomas, e não mais, Estados? — Os seus direitos peculiares e as suas relações tornam-se, desde então, actos e prescripções do *direito publico constitucional*, e não, materias do *direito internacional*; e, como sabe-se, as fórmulas daquelle são resoluções da propria Nação, que as póde alterar, conforme as circumstancias, — e não, as clausulas de um pacto, estatuidas pela vontade soberana de Estados diversos. Tal é, pelo menos, a opinião de Bluntschli, manisfestada no seu livro — *Staatrecht*, tomo II, cap. I, onde disse: « Não se póde fallar de uma soberania relativa dos Estados particulares, sinão, quando estes continuam organisados, como Estados; nos outros paizes, não passam de simples provincias ». — *Le Fur*, ob. cit., *nota* á pag. 676.

Mais adiante veremos os fundamentos e razões, por que aos membros da Federação se dá o nome de Estados, e quaes são os caracteres, que os distinguem das provincias do Estado unitario.

delles *(en dehors d'eux)*, pela vontade da nação inteira, sem que os mesmos cantões tivessem cooperado para isso, a não ser pela acceitação da nova constituição; e ainda, semelhante acceitação fôra, apenas, tacita por parte de certo numero delles, os quaes, ao principio, se tinham opposto á revisão [8].

— O segundo modo de formação do *Estado-federal* é igualmente comprovado por factos historicos conhecidos, e referentes ás actuaes federações, dos *Estados-Unidos* da Norte-America, da *Republica-Argentina*, e da Confederação da Allemanha do Norte (1866), depois, convertida no actual *Imperio Allemão*.

a) A Republica Norte-americana, todos sabem, começou por ser uma verdadeira confederação, cujos *artigos* foram adoptados em 15 de novembro de 1777 e, depois, ratificados pelos Estados componentes da mesma. Conforme declaração expressa, os membros da União conservavam a sua soberania; e fôra justamente no uso desta, que os mesmos vendo, annos depois, o insuccesso da organisação politica que haviam realizado, — resolveram reunir-se em convenção, por seus delegados, e nesta adoptaram a constituição de 17 de setembro de 1787, transformando por ella a *Confederação* existente no *Estado-federal*, que até agora subsiste.

E, pois, sem entrar no detalhe dos actos e processos seguidos a respeito, é incontestavel, que a actual Federação Norte-americana foi, antes de tudo, a obra *convencional* dos Estados confederados, que a precederam.

Na Constituição federal não se fez declaração nenhuma explicita, quanto á renuncia da soberania por parte dos Estados membros da nova organisação; e dahi, — *é opinião corrente entre os autores*, — a razão primordial das lutas, que mais tarde se deram entre o governo da União e os de alguns Estados, que pretendiam conservar a sua soberania *vis-a-vis* do mesmo governo [9].

b) Quanto á Republica Argentina, a sua Constituição vigente (de 25 de setembro de 1860), é certo, apresenta antes os caracteres proprios de uma reforma do direito constitucional, do

[8] *Le Fur* — ob. cit., pag. 562 e segs. — *Jellinek* — ob. cit., pags. 265, 269 e seg.

[9] Ainda teremos occasião de fallar deste ponto em outro logar.

que o resultado directo de um *tratado* ou *pacto* entre Estados soberanos preexistentes. Com effeito, os delegados das provincias, reunidos na *Convenção de Santa-Fé* de 1859, já não agem ahi, como outr'ora, os membros da *Confederação Argentina* de 1853, — mas, conforme se declara no proprio instrumento, como ***representantes do povo da nação argentina, reunidos em congresso constituinte por vontade e eleição das provincias que a compõem...***, e é nesta qualidade, que os mesmos ***delegados*** ordenaram, decretaram e estabeleceram a „ Constituição para a Nação Argentina" [10].

Mas, uma vez sabido, que a organisação federal de 1860 foi precedida pela *Confederação de 1853* e outras anteriores, e que o *Congresso Constituinte*, acima alludido, reunio-se "em cumprimento dos ***pactos preexistentes***" [11], feitos pelas provincias, como sendo ***pessôas soberanas*** [12] ; não é menos de razão, que tambem se considere a Republica Argentina, um Estado-federal, resultante da vontade de corpos politicos, anteriormente confederados.

c) Com relação ao Imperio Allemão, ninguem ignora, que a sua creação foi, sabidamente, o *resultado mediato* de tratados feitos entre Estados unitarios e o Governo da Federação anterior.

De facto, em virtude de tratados concluidos entre 16 Estados Allemães, é, que foi organisada a ***Liga*** ou Confederação *da Allemanha do Norte*, a 18 de agosto de 1866 *(August-bundnisse)*.

Esta organisação *contractual*, convertida, logo depois, em constituição federal *(Bundesverfassung)*, e approvada pelos representantes do povo, reunidos em Congresso commum,— tornou-se uma verdadeira Federação *, sob o titulo de "*Norddeutscher Bund*."

[10] Vide preambulo da Constituição da Republica Argentina, por nós indicado no Cap. II *retro*.

[11] Ibidem.

[12] Não é simples supposição o que acima se diz ;— basta conhecer o *caracter e teor* dos tratados, que as provincias celebravam entre si, e com potencias estrangeiras, para concluir-se, que ellas assim o faziam, na posse de direitos soberanos. Vide — *F. Sarmiento*, „ Argeropolis „ Santiago, 1850 ;— *Pereira Pinto* —"Apontamentos para o Direito Internacional." Rio, 1864-69.

* Vide — pags. 33 e segs. *retro*.

Si bem que os Estados Allemães do Sul não fizessem parte da *Norddeutscher Bund*, tinham, todavia, com ella alliança offensiva e defensiva, em virtude da qual eram obrigados, em tempo de guerra, a pôr as suas tropas sob o commando supremo do Rei da Prussia, e mesmo em tempo de paz, a organisarem a sua força armada de maneira a assegurar a unidade militar da Allemanha ; além de que, como partes do *Zolwerein* (União aduaneira), regulado pela legislação federal, os mesmos Estados se acharam, desde 1867, inteiramente unidos com os Estados da Federação do Norte, e sujeitos ás suas leis, com relação ao objecto e fins aduaneiros.

Em taes circumstancias, terminada a guerra franco-prussiana, entendeu-se, que não devia ser mais adiada a *unificação* do direito publico nacional. E assim, logo em novembro e dezembro de 1870, foram concluidos diversos tratados entre a Federação dos Estados do Norte e os Estados do Sul *(Grande Ducado de Bade, Hesse, Wurtemberg e Baviéra)*, segundo os quaes, elles se obrigavam a ser partes da referida Federação, a partir de 1º de janeiro de 1870, nas condições então ajustadas. Nestas se comprehendia a modificação de algumas disposições da Constituição federal existente, — o que foi effectivamente realisado. O tratado dessas modificações, assignado pelo Rei da Prussia, como *presidente da Federação*, teve, não só, a approvação do *Bundesrat* e do *Reichstag*, como tambem, a dos Parlamentos particulares dos Estados do Sul.

Um dos artigos deste tratado (de 31 de dezembro de 1870), transformado agora em *lei constitucional*, fixara o dia 1 de janeiro de 1871 para a entrada em vigor da nova constituição ; — e é desta data, que a mesma começou, com effeito, a estender-se a todos os Estados da Allemanha.

Pareceu ainda aos Estados federados, que a nova organisação politica devia ter um titulo differente e mais conforme com as suas tradições ; e daqui, a sua denominação de « Imperio Allemão » *(Deutscher Reich)*, cabendo o titulo de *Imperador* ao Rei da Prussia, na sua qualidade de presidente da Federação [13],

[13] Vide — Cap. II *retro*, pag. 37.

— Do exposto é de concluir, que o *Imperio Federal* é, na sua origem, a propria *Federação da Allemanha do Norte* de 1866, modificada, tão sómente, em suas disposições, para dar logar á entrada de novos membros em seu seio; mas, tanto na organisação desta, como na organisação daquelle, occorreu, *preliminarmente*, o elemento contractual, isto é, tratados entre os Estados particulares, no seu caracter de soberanos [14].

— Pretendem alguns, que o Imperio Allemão é antes uma *Confederação de Estados*, do que um Estado-federal, continuando os seus membros a considerar-se revestidos de soberania. Semelhante pretenção, porém, nem tem o favor dos principaes publicistas allemães, nem razão juridica attendivel, em face da Constituição federal.

Basta, decerto dizer que, nos termos desta, a lei do Imperio nullifica *(bricht)* quâlquer lei dos Estados, desde que ella se achar em contradicção com aquella,— e que, em caso de resistencia por parte de algum dos seus membros, cabe ao poder federal o direito de coagil-o por meio da força,— para que se possa avaliar, a que se acha reduzida a supposta soberania estadoal na Federação Alleman...

Em outra parte, teremos ensejo de tratar melhor dessa questão de *soberania* dos Estados federados.

II

Condição juridica da Federação

4 — A especie de união federativa *(Bundesstaat)*, de que ora nos occupamos, sendo, ao mesmo tempo, uma Federação *(Bund)* e um Estado *(Staat)*, deve conter, por isto mesmo, qualidades

[14] Sobre este ponto póde-se vêr:— *Jellinek* — ob. cit., pags. 261 e 270 ; *Brie* — ob cit., pag. 119 e seguintes.

essenciaes, que só se encontrem na sua personalidade [15]. E' uma communidade (*Gemeinwesen*) de individuos, dotada em *principio* de competencia *universal* para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinario,— e bem assim, uma reunião de collectividades publicas, *não soberanas*, mas de genero differente daquellas, de que se constitue o Estado unitario [16]; resultando deste duplo caracter duas ordens de relações, nas quaes se manifesta, desde logo, o proprio conjuncto da propria organisação, e a sua condição juridica.

De um lado, ella possue, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da *soberania*; de outro,— como *Federação* [17], reconhece a subsistencia de seus *membros-componentes* — os Estados-particulares — e, em consequencia, a coparticipação destes, em escala maior ou menor, ao exercicio de attribuições soberanas,— o que, sem duvida alguma, lhe dá um caracter differente do verdadeiro Estado unitario [18].

Sobreleva tambem accrescentar, que este duplo aspecto, que a natureza da Federação apresenta, em nada absolutamente, prejudica á sua organisação, considerada, como unidade nacional permanente.

A união federativa da especie não é, em um momento — *Federação*, e em um outro — *Estado*; mas, em toda a sua existencia, é ella a *unificação indissoluvel* dos caracteres essenciaes da Federação e do Estado, isto é,— Estado-federal (*Bundestaat*).

«Justamente, por esta natureza dupla, diz Brie, é que o Estado-federal se distingue, por um lado, da *Confederação*, que é *federação* (*Bund*), mas não é um Estado; e por outro lado, do *Estado unitario* (*Einheitsstaat*), que não póde igualmente ser uma *federação*, visto como os seus membros, em

[15] *Brie* — ob. cit., pag. 95 e seguintes.— E' de advertir, que no periodo acima tomámos a palavra — *Federação* — na accepção geral de *vinculo federativo*, para corresponder ao termo da lingua allemã — *Bund*, ao passo que, na sua accepção especial, nós a empregamos, como synonymo de Estado-federal, i. e.— organisação *contraposta* á *Confederação*. Vide nota [40] á pag. 15.

[16] *Brie* — ob. cit. *ibidem*. — *Le Fur* ob. cit., pag. 598.

[17] A palavra *federação* é ainda aqui empregada com o sentido declarado á nota [15].

[18] *Brie* — ibidem. — *Le Fur* — loc. cit., pag. 590.

geral consistem, apenas, em uma união e organisação do proprio Estado» (*nur eine staatliche vereinigung und organisation*) [19].

5 — Que ao Estado-federal cabe a *soberania*, na accepção lata deste vocabulo, é these hoje incontroversa do direito publico moderno. Si ainda fosse mister comproval-o de maneira irrecusavel, bastaria attender para a historia politica das principaes Federações, ora existentes, na Europa e na America.

De certo; pelo que existe e se observa dos factos, — a *Federação*, constituindo uma unidade politica nacional, é a ella, que pertence logicamente o poder soberano da Nação, e a mesma exerce-o, não, em nome dos Estados federados, mas em seu proprio nome, ou *per se*, em virtude da Constituição ou lei fundamental da sua instituição.

A competencia, que lhe resulta *immediatamente* da Constituição, é *fóra* e *acima* de toda e qualquer *mediação* ou superintendencia; logo, ella, e somente ella, é o Estado soberano do paiz.

Póde-se mesmo dizer, que as razões procedentes desta theoria, cada dia melhor illustradas pelos textos do direito positivo, já não teem contradictores no dominio da sciencia politica; apenas, o ponto sobre o qual continúa a controversia é, — o de saber, si os Estados federados *compartilham*, ou não, dessa soberania, que elles proprios são os primeiros a reconhecer aos poderes publicos da União [20].

Como se vae ver, tambem esta controversia carece de verdadeiro fundamento, apezar do esforço, com que tem sido sustentada por publicistas de innegavel saber e competencia.

« Antes de tudo, pondéra Le Fur, a theoria da partilha da soberania é inconciliavel com a idéa da *unidade* do Estado. « Este é *uno*, pelo unico facto de ser uma pessoa juridica; porquanto a unidade é elemento essencial da personalidade, ou se trate de personalidade physica ou de personalidade juridica [21].

[19] *Brie* — ob. cit. pag. 96.

[20] Quando tratamos de distinguir entre os poderes do Estado-federal, empregaremos a palavra — *União*, em contraposição á entidade — *Estados federados*.

[21] *Le Fur* — ob. cit., pag. 488 e segs.

« Desde a simples communa até ao Estado, toda collectividade publica, qualquer que seja o numero de seus membros, é *una*; porque ella só constitue uma só pessoa juridica. Com relação ao Estado, e só ao Estado, á sua unidade se addiciona um caracter particular, — a *posse da soberania*. E attenda-se bem, — não se póde *fraccionar* esta qualidade essencial ao Estado, sem fraccionar, por isto mesmo, o seu caracter de Estado e sem attentar, por consequencia, contra a sua unidade.

« A soberania é indivisivel, insiste Le Fur, não porque ella seja o Poder Supremo, mas porque ella é inseparavel do Estado, que é necessariamente *uno*.

« Si o Estado dividisse a sua soberania com uma das collectividades, que o compoem, cessaria forçosamente de constituir um Estado completo, isto é de possuir uma *competencia universal* em principio; existiria sobre o mesmo territorio, não mais, um Estado, e sim, dous; mas, sem que nenhum delles fosse um Estado no sentido perfeito da palavra. Só pela reunião dos dous, se poderia formar um Estado completo, isto é, uma collectividade superior a todas as outras, unica capaz de *bastar a si mesma*, por possuir em si *todos* os meios, de direito e de facto, necessarios á realização do seu fim.»

Em conclusão, num mesmo territorio não póde existir sinão um só Estado, cuja soberania abrange a totalidade das questões da ordem temporal, do mesmo modo, que o seu objecto abraça a totalidade dos fins particulares,— não para absorver todos elles, mas para dirigil-os e constrangel-os, si fôr necessario, a se conformarem com o fim collectivo supremo. E é por isso, que Bluntschli disse com toda exactidão,— ,,a unidade é um traço caracteristico da soberania, visto como a unidade do Estado, como pessoa collectiva, exige a do poder supremo. A co-existencia de dous soberanos, possuindo cada um uma vontade differente, e não obrigados a accôrdo entre si, destruiria a unidade da dominação do Estado, do mesmo modo, que a existencia de dous proprietarios de uma mesma cousa destruiria a unidade da propriedade privada'' [22].

[22] *Le Fur* — loc. cit.

Si, agora, formos consultar ao direito positivo ou constitucional das *Federações*, verdadeiramente taes, acharemos que, em vez de admittirem a partilha da *soberania* entre a União e os Estados, o mesmo direito estatúe realmente o contrario.

De certo, pelas disposições constitucionaes das diversas federações, o que se vê é, que os Estados federados se acham sujeitos, ora mais, ora menos, á *superintendencia* do poder federal, ao qual compete, mesmo, o direito de constrangel-os pela força á execução das leis e decisões federaes, e, em dados casos, o de intervir na economia do proprio Estado particular, para ahi fazer cumprir a lei, ou restabelecer a *ordem legal*, contra qualquer opposição ou resistencia, ainda quando estas partam directamente do proprio governo estadoal.

E não é preciso observar, que faculdades tão *preponderantes*, reconhecidas ao poder central, não se compadecem com a idéa de soberania, erradamente attribuida aos Estados federados. Além disto, é ao *Estado-federal* ou á *Federação*, como *governo nacional*, que é *reconhecido o poder de determinar*, *nos limites do direito*, a sua *propria competencia*, estendendo o circulo de suas attribuições, segundo fôr necessario, e podendo, para isso, proceder, mesmo, á revisão conveniente da propria Constituição.

Com effeito, muito embora aos Estados federados possa tambem caber parte da iniciativa nas reformas constitucionaes, e o seu consenso se manifeste na *expressão do seu voto* a esse respeito; a verdade é, que qualquer modificação do direito constitucional é *sempre* realisada por *meio de legislação federal* — e nos termos marcados na Constituição federal. Os Estados concorrem ao facto, não, como poderes independentes, mas, apenas como orgãos parciaes da propria Federação, ou como partes integrantes da Nação. Como Estados, nada podem elles impôr ou impedir ao *Estado-federal*, porque as attribuições deste veem *directamente* da vontade da Nação inteira, cuja *soberania* elle *personifica* nas relações internas e externas da mesma [23].

[23] Cumpre advertir: não se ignora que, conforme aos principios basicos do direito publico da moderna democracia, a *soberania* pertence, *originariamente*, ao povo ou Nação. Mas, como o *Estado* é, em ultima analyse, o mesmo povo ou Nação, organisada sob a fórma do direito, livremente adoptada pela mesma,— segue-se dahi, que

Consequencia dessa soberania, exclusiva do Estado-federal, é o principio, geralmente admittido,— que a *lei federal* deroga ou annulla lei *estadoal* que porventura lhe fôr contraria, — mesmo, sem a necessidade de declaração expressa a este respeito (*Bundesrecht bricht Landesrecht*).

« Esta regra, que decorre necessariamente da soberania do Estado-federal, accentúa notavel publicista, se acha expressamente formulada na maior parte das constituições federaes; mas a sua omissão não *importa duvida* nas raras constituições, que não a mencionam desta maneira [24].

Mais ainda: nos casos de conflicto entre os *Estados* e a *União*, é sempre a *lei federal* ou uma *autoridade federal*, que tem a competencia de resolver o conflicto,— o que, por certo, assim não seria, si os Estados federados conservassem a sua soberania. Admittida, porventura, a segunda hyppthese, o meio legitimo e regular devia ser o *arbitramento*, como succede em geral entre Estados independentes, inclusive os membros da Confederação.

E, pois, de quanto ficou dito, é irrecusavel a conclusão — que, na Federação, só a União é o *Estado perfeito*, e, conseguintemente, é tambem ella o unico soberano.

6 — Dos fundamentos theoricos, com que se tem pretendido sustentar a soberania dos Estados particulares na *Federação*, um ha, que sobreleva ainda indicar nomeadamente: é o argumento tirado da affirmação — « que a Constituição federal é, *mediata* ou *immediatamente*, um simples *contracto* ou *pacto* celebrado entre os Estados federados, — e que, consequentemente, os mesmos subsistem, não só soberanos, mas ainda superiores á União, a qual podem, ao menos *em principio*, dissolver, si assim convier aos seus direitos particulares ».

Encarada sob a luz desta theoria, a Constituição federal não é uma lei nacional, e nem existe, effectivamente,

quem diz *soberania do Estado* nada mais faz do que alludir implicitamente á propria soberania do povo ou Nação.

[24] *Le Fur* — ob. cit., p. 593 — Vide a organisação e faculdades dos poderes politicos nas Constituições federaes, da Republica Norte-Americana de 17 de setembro de 1787, — da Republica Suissa de 29 de maio de 1874, da Republica Argentina de 25 de setembro de 1860, do Imperio Allemão de 16 de abril de 1871, o da Republica Brasileira de 24 de fevereiro de 1891.

um só povo,— mas, — cidadãos dos diversos Estados da Federação [25].

Tal fôra, como sabe-se, a doutrina, assaz debatida pelos partidos politicos da Republica Norte-Americana, o *democrata* e o *republicano*. O primeiro, tendo á sua frente *Jefferson* e, mais tarde, *Calhoun*, não duvidara affirmar, que os Estados federados, continuando soberanos dentro da União, tinham, por isso, não sómente, o direito de *nullificação* de leis ou actos do poder federal, como tambem, o de retirar-se della em dadas circumstancias [26]; e o segundo, a que pertenceram *Hamilton*, *Madison*, *Jay*, *Kent*, *Story*, e *Webster*, não obstante aceitar a theoria do *pacto federal*, como ponto de partida,— sustentara, ao contrario, que o mesmo pacto fôra convertido em lei nacional, *superior aos pactuantes*,— e dahi, como consequencia, a existencia de um só povo, de uma só soberania, diante da qual os Estados particulares se deviam curvar, sem o direito de *nullificação* ou de *secessão* [27].

« A doutrina, que funda o Estado-federal sobre contracto, diz Brunialti, não resiste á logica do direito, nem á critica historica. Os Estados não podem, pelo simples concurso da vontade, crear um Estado, como os individuos não podem, por esse modo, gerar um homem [28].

« Admittido, porventura, que o Estado-federal seja o resultado de um pacto, onde a autoridade, onde a vontade, capaz de manter o *vinculo*, quando algum dos Estados, que o compõem, quizer dissolvel-o? A quem incumbiria resolver os possiveis conflictos entre os interesses locaes e os interesses nacionaes? [29] »

A consequencia inevitavel de semelhante doutrina, verdadeiramente anarchica, como a qualifica Brunialti, seria, sem duvida, a negação de um poder central independente na *Federação*, — o que aliás é *contra-affirmado*, tanto pelas disposições expressas do

[25] *Brunialti* — ob. cit., pag. CLXXI: *Jellinek* — ob. cit., pag. 254 e seg.

[26] *Jellinek* — loc. cit.

[27] *Ibidem*.— Sobre a discussão importante dessa materia na Republica Americana, é de vêr — *Story* « Commentaries », §§ 320 e seg. e notas ibi.

[28] *Brunialti* — loc. cit.

[29] *Ibidem*.

direito constitucional, como pelos factos historicos dos Estados-federaes conhecidos.

Em verdade, dispensando-nos de demonstrações, aliás, muito faceis a este respeito, não se póde deixar de reconhecer, que os Estados-federaes existentes, foram instituidos e subsistem, não, em virtude de quaesquer *pactos* ou *tratados*, anteriores á sua formação, — mas, *positivamente*, em virtude de *leis fundamentaes* (constituições federaes), votadas ou acceitas expressamente pelos legitimos representantes do povo ou nação [30].

E a deducção juridica, que se deve tirar desta verdade incontestavel, sobre o assumpto, é que, — « acceitando, de direito, ou sómente de facto, a nova Constituição, os Estados particulares renunciam á sua soberania, conservando apenas o exercicio de certos attributos della nos casos, em que dita Constituição assim lhes permitte.

« E, desde que a Constituição póde ser modificada, não pela vontade dos Estados, mas na fórma e meios, por ella determinados; até as mesmas attribuições, deixadas aos Estados particulares, podem ser ainda augmentadas ou diminuidas, conforme aos reclamos do interesse geral [31].

Por certo, que existem condições e limites, postos ao exercicio da soberania do poder federal, — em vista dos direitos, re-

[30] Vide Cap. II, sobre a formação dos Estados-federaes, da Republica Americana, Republica Suissa, Republica Argentina, Imperio Allemão e Republica Braziliera.

E' da natureza e condição juridica da especie federativa, que se denomina *Federação* ou *Estado-federal*, o seguinte:

1) que ella tenha a sua formação definitiva numa Constituição (*lei organica nacional*);

2) que seja dotada de orgãos proprios do poder publico (*legislativo*, *executivo* e *judiciario*), tendo a suprema jurisdicção e competencia *immediata* sobre os individuos em todo o territorio do paiz;

3) que a dita Constituição tenha o voto expresso ou a acceitação dos representantes legitimos da nação ou directamente do proprio povo;

4) que na Constituição se reconheça a existencia de collectividades politicas, — como sendo *as partes componentes da Federação*, — dotadas tambem de attribuições *peculiares* do poder publico, cuja posse e exercicio lhes caibam — *jure proprio*, — de modo a constituirem-se em *governo local* autonomo.

Pela expressão — *jure proprio* — direito proprio, não se quer dizer que os membros da Federação tenham *direitos* ou um *poder independente*, capazes de impedir ou antepôr-se á acção do Estado-federal, unico soberano; a expressão referida significa, apenas, faculdades e funcções, que devem pertencer aos Estados federados, como inherentes á sua *qualidade* de membros da União, reconhecidos na Constituição da mesma.

[31] *Brunialti* — ob. cit., pag. CLXXVI.

servados aos Estados-membros da Federação ; está, precisamente, nisto um caracteristico proprio, essencial, do systema ; mas, tudo isto tem o seu assento e fundamento na Constituição federal, e não, como regra obrigatoria, — estatuida pela vontade commum dos Estados particulares.

Assim como na *Confederação*, os Estados se podem impor livremente restricções em favor do poder central, sem que, por isso, deixem de ser soberanos ; assim tambem, em sentido inverso, nada impede que o Estado-federal admitta na sua Constituição clausulas e condições limitativas do seu poder, em favor dos Estados federados, sem que, por isso, deixe tambem elle de ser o unico soberano.

Referindo-se á questão da soberania da União, *Campbell Black*, com aquella clareza e precisão, proprias dos autores americanos, escreveu :

« Os *Estados-Unidos* [32] possuem o caracter de uma nação soberana. A Constituição confia ao Governo Geral poder completo *(plenary central)* sobre as relações exteriores. O direito de fazer tratados, enviar embaixadores e consules, declarar a guerra, fazer a paz, — regular o commercio estrangeiro, estabelecer uma regra uniforme de naturalisação, definir e punir offensas contra as leis das nações, manter exercito e armada, e agir em geral, como uma nação, no intercurso das nações, — tudo isto, é confiado á autoridade nacional sómente. Além de que, os Estados-Unidos, como communhão politica, possuem egualmente poder absoluto e independente *(uncontrolled)* de legislação sobre todos os seus negocios internos. Que nenhuma potencia estranha ou os Estados, que compõem a União, podem interferir no exercicio do poder desta, — é tambem cousa evidente.

« Não se supponha, que é uma objecção a este asserto, — ter a Constituição, qual existe presentemente, limitado a esphera dos actos do Governo Nacional.

« Porquanto o mesmo poder, que adoptou a Constituição, a saber, o povo do Estados-Unidos, podia alteral-a á vontade. Não

[32] Na America dá-se a esta expressão — "Estados-Unidos" — o mesmo significado que nós demos á *União*, á pag. 71, *nota* [20], retro.

ha uma derogação dos poderes da soberania no facto de o corpo, no qual reside *originariamente* o poder soberano (*the ultimate sovereign power*) ter preferido restringir o poder legislativo, que o mesmo conferio aos seus representantes. Actualmente, certas materias não estão confiadas á deliberação do Congresso, e sim, são attribuidas á acção dos *Estados*. Não é, porém, objecto de duvida, que todas essas materias, — si assim parecer bem ao povo, podem ser retiradas da acção estadoal para ser collocadas debaixo da autoridade exclusiva da União (*under the paramount contol of the Union*).

«O poder supremo de legislar reside inherente no povo, o qual possue a soberania dos Estados-Unidos [31].»

Agora, não será mister accrescentar, que nas organisações politicas de outros povos, analogas á da Norte-America, o poder federal é dotado das mesmas, ou semelhantes, attribuições e faculdades, que acima foram descriptas, com relação á grande Federação Americana.

III

Caracter juridico dos Estados federados

7 — Ainda que os Estados federados não possuam a soberania, como suppomos haver assaz demonstrado, todavia, é certo que, definida a federação, com os caracteristicos acima indicados (pag. 64), não é licito confundir os mesmos com as simples *provincias* ou outras collectividades politicas inferiores do Estado unitario. E' da propria natureza da *União federativa* a divisão de attribuições politicas e competencias juridicas entre o poder central (*federal*) e o poder local (*estadoal*); e si, na verdade, semelhante divisão não importa, de certo, uma *partilha da sobera-*

[31] Aut. cit. — Handbook of American Const. Law, pag. 18. St. Paul, Minn. 1895.

nia, ella envolve, e nem podia deixar de envolver, a coparticipação dos Estados particulares no *exercicio* da mesma.

Nada ha de estranho neste facto: assim como o poder publico nacional, sendo necessariamente *um*, isto não impede que o *seu exercicio seja dividido* e confiado a orgãos differentes, em regra, chamados — poderes *supremos* ou *soberanos* da Nação, — legislativo, executivo e judiciario; assim como, no Estado *unitario*, admitte-se que as suas provincias ou colonias *autonomas* exerçam egualmente certos actos de soberania, a *legislação local*, por exemplo; assim tambem, — é perfeitamente acceitavel, que os Estados federados, embora *não soberanos*, tenham *funcções da especie*, *taes* e *quantas*, lhes forem reservadas nos termos da Constituição federal e *bastantes* para caracterisal-os, como collectividades distinctas, sob o ponto de vista de pessoas do direito publico [32].

Por diversas razões e argumentos, pretendem mesmo os autores conservar aos membros da Federação a sua qualidade e caracter *perfeito* de Estado, não obstante a subordinação irrecusavel, em que elles se acham, e esses autores não o negam, diante do poder federal.

No entender de Brie, os membros do Estado-federal são verdadeiros Estados (*wirkliche Staaten*), porque tambem teem, em principio, um fim e competencia propria (*eine principiell... eigene Aufgabe und Kompetenz*), para todos os misteres da vida humana (*alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende*) [33].

São Estados, diz G. Meyer, porque lhes compete preencher fins politicos, e regular a sua organisação conforme leis proprias; ou, porque lhes competem fins nacionaes, opina O. Mejer [34]. São Estados, embora *não soberanos*, sustenta Liebe: porque *Estado* define-se uma reunião [35] de homens, dotada do poder supremo (*Hoheitsrechten*) sobre um territorio determinado; e porque exercem

[32] *Le Fur* — ob. cit. pag. 596 e seg.

[33] Ob. cit. pag. 96. Não é preciso repetir aqui, que, conforme *Brie*, o caracter fundamental do Estado não está na soberania, mas no seu *fim universal* em relação á vida humana. — Vide *retro*, nota [12] do Cap. I.

[34] *Brie* — ob. cit. pag. 97, *notas* ibi.

[35] *Liebe* — ob. cit. pag. 37. Vide nota [13] do Cap. I.

faculdade e poder politico por direito proprio *(zu eigenem Rechte)* e sem alheia superintendencia *(ohne Kontrole)*, conclue Jellineck [36].

Posto que as razões ou opiniões, acima indicadas, e outras semelhantes, não bastem para dar aos membros do Estado-federal a qualidade de *Estado*, no sentido proprio deste vocabulo; todavia, é certo, que ellas concorrem, para que se reconheça aos mesmos uma *categoria distincta*, como sujeitos do direito publico [37].

8 — Querendo dar aos membros da Federação um caracter superior, e accentuadamente distincto dos do Estado unitario, L. Le Fur, seguindo neste ponto a Gierke [38], a quem aliás combate n'outras conclusões, preopinara que os Estados federados se distinguem das demais collectividades politicas, *não soberanas*, por um caracter juridico bem assignalado, que sómente elles possuem, a saber: — não só, como a provincia autonoma do Estado unitario, participam *do exercicio* da soberania no seu territorio, mas ainda, na sua qualidade de membros do Estado-federal, coparticipam da *propria substancia* da soberania na formação da vontade do Estado-federal, todo inteiro [39].

Segundo o citado autor, a participação ao *exercicio* da soberania, que alguns Estados, como a Austria ou a Inglaterra, conferem ás suas provincias ou ás suas colonias, de maneira mais ampla, do que possuem os proprios cantões federados da Suissa, — não constitue, por si só, um caracteristico bastante do Estado federado; é mistér que este, graças á uma organisação particular do poder publico, tenha parte no *poder soberano*, na sua qualidade de orgão do Estado-federal; porque accrescenta-se, "é nesta organisação particular do poder publico, que se deve vêr o *caracteristico essencial* do Estado-federal, — aquelle, que o distingue do Estado unitario, por mais descentralisado, que este o seja". [40]

[36] Ob. cit. pags. 277 e 306.

[37] Vide Cap. I, pag. 6 e segs.

[38] *Le Fur* — ob. cit. pag. 602, *nota* ibi.

[39] *Le Fur* — ob. cit. pag. 601.

[40] *Ibidem*.

Não ha duvida, tambem pensamos nós, que é na *organisação toda especial do poder publico*, que reside o caracter distinctivo da *Federação* ou *Estado-federal*, em confronto com o Estado simples ou unitario; e é egualmente de admittir, que o que dá *especialidade* áquella organisação, é, *precisamente*, a participação dos Estados federados na *formação da vontade soberana da União*. Até aqui nada ha a objectar contra semelhante these; e, pelo contrario, já a acceitámos, como verdadeira, — na definição do Estado federal (pag. 64). Mas partir dahi, para affirmar, que os Estados federados participam, egualmente, da *substancia* [41] da soberania, qualidade *exclusiva* daquelle, é uma *deducção extensiva*, que contradiz, aliás, as proprias razões invocadas por Le Fur para bem caracterisar a propria Federação.

De facto, é este mesmo autor que, á pag. 596 do seu importante livro, se expressa nestes termos: " Deste modo, é o Estado- federal o unico soberano; mas, bem entendido, isto não quer dizer, que seja elle o unico a exercer a soberania. Em virtude da repartição das competencias, feita pela Constituição federal, os Estados particulares tomam parte no exercicio da soberania, *mas, sómente, no exercicio*. A soberania não é, portanto, mais partilhada entre o Estado-federal e seus membros, do que não o é no Estado simples, entre o proprio Estado e tal provincia ou colonia, a que se tenha concedido uma certa autonomia. Neste caso, como naquelle do Estado-federal, a soberania é uma só, e pertence unicamente ao Estado; — achando-se, apenas, repartida, *quanto ao seu exercicio*, entre differentes poderes ou collectividades.

" Esta distincção entre a *substancia* da soberania, uma unica e indivisivel, — não podendo pertencer, sinão a uma pessoa moral, tambem *una* e indivisivel, é o Estado, — e o *exercicio* da soberania, — perfeitamente divisivel, — é essencial, para bem comprehender-se o funccionamento das instituições federaes.

" E' uma distincção analoga á que se deve fazer no Estado simples

[41] " La participation des membres de l'Etat fédéral à la souverainеté (et *non pas seulement á son exercice, mais á sa substance même*) est donc bien un trait caractéristique de l'Etat fédéral, un criterium, qui permet de le distinguer de l'Etat unitaire". *Le Fur* — " Etat Fedéral et Confederation d'Etats", pag. 671, e pag. 601 e seg.

entre o poder e os orgãos do poder. O poder é necessariamente um; mas o seu exercicio é divisivel, e póde ser confiado a differentes orgãos, que, em geral, se reconhecem em numero de tres — os poderes legislativo, executivo e judiciario [42]. "

Anteriormente aos trechos, ora mencionados, tendo Le Fur affirmado a *unidade* e *indivisibilidade* da soberania, ajuntou ao mesmo tempo, em *nota*, o que se segue;

" Bem entendido, trata-se da soberania em si mesma, considerada, como qualidade exclusiva do Estado — pessoa moral, e não, do exercicio da soberania pelos orgãos do Estado. As diversas attribuições, que decorrem da noção de soberania, podem evidentemente e devem mesmo ser confiadas a orgãos differentes; mas, isso não prova que a *propria substancia* da soberania seja divisivel, bem como, a repartição constitucional dos poderes do Estado entre tres poderes... nada prova contra a unidade logica do poder [43]. "

Não precisamos dizer mais, para deixar patente a flagrante contradicção do autor. Mas apezar dessa contradicção, o trecho ultimo citado contem, sem duvida, a verdadeira doutrina, quanto ao caracter juridico dos Estados federados.

Proficientemente demonstrado por E. Borel [44], que os membros da Federação, não sendo soberanos, participam apenas do *exercicio* do poder soberano, é tambem essa, a doutrina egualmente acceita pelos diversos autores, que, para conservar-lhes o caracter de Estado, procuram, não obstante, demonstrar que a *qualidade essencial* deste não consiste na *posse exclusiva* da propria soberania [45].

— Não procede a allegação " que a *participação na formação da vontade soberana implica participação na propria substancia da soberania* e, não, *no seu exercicio* sómente"; porquanto o

[42] Ob. cit. pags. 596-7.

[43] *Ibidem* — pag. 477-8, *nota*. E' admiravel a contradicção de *Le Fur!* Nega, e com toda a razão, que os Estados federados tenham a soberania; e no emtanto, entende depois, que o seu caracter distinctivo está na sua participação á *substancia*, e não, ao *exercicio* sómente, da soberania! Mas, como admittir que um *sujeito*, que tem a *substancia* e o *exercicio* de um poder, seja, não obstante, carecedor delle?!....

[44] " Etude sur la Souverènaite et l'Etat fedératif " — pag. 162. Berne, 1886.

[45] Vide pag. 79 *retro*.

Estado federado tem esse tão importante direito — *ex-vi* da constituição federal, e não, em virtude da sua *constituição estadoal*, isto é, exerce dita faculdade, não, como um poder independente, qual se dá na *Confederação*, mas, como membro do proprio Estado-federal; ou, para usar das proprias palavras de Le Fur, ao combater a soberania dos Estados-membros, como a resulante dos seus *direitos*, *garantidos* ou *reservados*; — " mas o Estado ou os Estados em qüestão só são chamados a dar o seu *consentimento*, na sua qualidade de membros do Estado-federal, que lhes attribue, desta sorte, a qualidade de orgãos do poder federal " [46].

De certo; é, como orgãos, devidamente reconhecidos ou autorisados pelos dispositivos da constituição federal, que elles tomam parte na formação da vontade do Estado collectivo ou Estado-federal, e não, em virtude de outro poder ou direito, que lhes sejam essencialmente inherentes, como pessôas juridicas independentes.

9 — O que se dá, relativamente á participação na *vontade soberana* pelos Estados federados, dá-se, igualmente, quanto aos demais direitos e attribuições dos mesmos em geral.

« O Estado-membro, diz Jellinek, dada a sua subordinação ao poder federal, entra logo em todos os direitos e deveres, que lhe ficam pertencendo conforme á Constituição, recebendo-os, das mãos do Estado soberano [47].»

Semelhantemente, se exprimira A. Lincoln, com relação aos Estados da União Americana:

« *Our States have neither more, nor less power, than that reserved to them, in the Union by the Constitution, — no one of them ever having been a State out of the Union. The Union is older, than any of the States and, in fact, it created them as States* [48] ».

« Juridicamente, é, sem duvida, necessario considerar os Estados-membros, como creações da Constituição federal, afim de

[46] *Le Fur* — ob. cit., pag. 462.
[47] *Jellinek* — ob. cit. pag. 281.
[48] *Ibidem*, nota á pag. 273.

guardar á Federação o caracter de Estado e a unidade da soberania [49].»

Quaes, e quantos, sejam os direitos e faculdades, que devam constituir o poder dos Estados particulares, e até onde devam os mesmos contribuir, como orgãos do poder federal,— não ha uma regra fixa ou padrão obrigado; tudo depende da Constituição federal, — cujas disposições concernentes, para guardar a devida prudencia e criterio, deverão ajustar-se, o melhor possivel, aos dados historicos, e ás relações existentes dos interesses e condições da vida politica local para com a nacional, e *vice-versa* [50]. Tambem não se póde estabelecer uma norma geral da ingerencia, que o poder federal possa ter, relativamente aos meios e modos da organisação dos Estados federados. Apenas cumpre dizer, que não é contra o caracter destes, que a Constituição federal prescreva uma *determinada organisação*, que lhe pareça mais conveniente; comtanto que deixe aos Estados, na organisação prescripta, espaço bastante para o seu livre movimento [51].

Não se ignora, de certo, que as constituições das principaes Federações existentes teem, todas ellas, estatuido regras positivas a esse respeito [52].

E este só facto é, não só, a prova manifesta, de que os Estados-membros teem e exercem *direitos derivados* do poder federal (Estado-federal), como tambem, serve de refutação á doutrina da *soberania* dos mesmos, qualquer que seja a fórma, pela qual se apresente.

Com effeito, um Estado soberano, que se deixa prescrever ou vedar as regras fundamentaes da sua organisação, ou alteral-as, além de um certo limite, — é uma hypothese tal, que nenhuma outra póde ser pensada, como mais contradictoria... [53].

10 — Diz-se, e não contestamos, que, recusando-se aos membros da Federação toda e qualquer participação á *sub-*

[49] *Ibidem*.
[50] *Jellinek* — ob. cit. pags. 288 e 306.
[51] Ob. cit., pag. 307.
[52] *Hic*, pag. 90 e *notas* [73] e [74].
[53] Aut., ob. cit., pag. 307.

stancia da soberania, tambem aos mesmos já não devêra caber o nome de Estados. *Quid inde?*...

O erro ou o mal, porventura, dahi resultante, provem apenas, de que as cousas não são *classificadas* ou *nomeadas*, taes quaes, o são realmente. Sabe-se que nem todos os membros das Federações arrogam-se realmente o *qualificativo* de Estados [54]; mas, quando assim o prefiram, ou como *taes* se reputem, embora sob denominações differentes, — a verdade, queiram ou não queiram, é: — que, nem em vista dos principios theoricos, nem em vista do direito positivo, os membros de uma Federação poderão jámais ser considerados Estados, na accepção rigorosa, que se deve dar a este vocabulo.

Logo, si trata-se de mera *denominação convencional*, nada obsta, que o facto seja reconhecido e qualificado, como elle é por sua natureza, apezar do nome *dissonante*, que o indica. Fica-se, porém, sabendo — *Estado federado* não um *Estado*; é uma collectividade, que, debaixo daquelle *appellativo*, é parte componente de um *Estado-federal*. Este, e só este, *personifica a unidade soberana* da Nação, — e aquelle, tem por sua vez os direitos e funcções, que lhe são igualmente marcadas na *Constituição federal*, como membro e orgão da União.

E nem de outro modo pensa o proprio Le Fur, o qual, de accordo com outros autores modernos, disse-o positivamente: — « Os membros do Estado-federal, não sendo soberanos, não teem o caracter de Estado, porque a soberania é o elemento essencial do Estado. Si os autores, que recusam a essas collectividades publicas o caracter de Estado, continuam, não obstante, a chamal-as Estados particulares ou Estados federados — (*Einzel* ou *Gliedstaaten*), é unicamente, á falta de outra expressão, — e sem que, na verdade, se possa arguil-os de contradicção pelo emprego deste termo »; porquanto, si as collectividades publicas designadas são realmente menos do que o *importante qualificativo* exprime, — é, todavia, certo, que ellas representam mais, valem mais, do que a

[54] Por exemplo, na Republica Argentina conservam o nome de *provincias*, e na Federação Suissa o de *cantões*, e não o de Estados.

simples provincia ou outro departamento inferior de um Estado unitario.

— Effectivamente, dada a *repartição* das *competencias* na organisação do *poder publico*, entre as especies —*federal* e *estadoal* —, vê-se das diversas constituições federaes, que, em determinados objectos e casos, o Governo da União não possue sómente direitos a exercer, mas assume egualmente *obrigações manifestas a cumprir*, para com os Estados-membros da União. E si é certo, que taes condições não importam uma *delimitação* da soberania da União em proveito dos Estados,— porque são ellas resultantes das deliberações consagradas por ella propria na sua lei fundamental, — a *Constituição Federal*— ; comtudo tambem não é menos certo, que o facto constitue, por si só, um caracteristico superior do Estado federado, relativamente á *provincia* do Estado unitario, á qual, em regra, só cabe exercer *direitos delegados* e funcções dahi decorrentes, mas não *direitos proprios a exigir*, como consequencia obrigada de uma repartição constitucional. Não seria preciso adduzir que, mesmo nos Estados unitarios da maior descentralisação,— os importantes direitos, reconhecidos ás provincias, são reputados, como verdadeiras concessões ou *delegações* do Estado, de que fazem parte, e nada mais.

Entretanto não devemos, ainda agora, deixar de accrescentar, que o que caracterisa e distingue melhor o Estado federado, da provincia,— é, com certeza, a sua *coparticipação na formação da vontade soberana* da União.

Na sua qualidade de Estado, esta é o composto de todos os individuos da Nação; mas, na sua qualidade de *Federação*, é ella o composto das collectividades — os *Estados federados*,— que *subsistem, por força e em virtude* da propria organisação politica, o Estado-federal. Este não existe, sinão pela *dualidade* desta composição, e daqui succede logicamente, que a mesma *dualidade* continúa na formação da sua vontade.

E assim, quer se trate de uma *federação republicana*, onde o povo é o *possuidor unico* da soberania nacional, quer se trate de *federação monarchica*, onde se reconhece essa qualidade conjunctamente ao *povo* e ao *monarcha* ; — o certo é, que, na ex-

pressão da vontade do *Estado-federal* admitte-se sempre uma voz, que indica a *existencia intermedia* dos Estados particulares, como membros componentes da Federação.

Examinando, porventura, o direito positivo, quanto aos poderes politicos, propriamente ditos, verifica-se que, em regra, os orgaõs do Estado-federal *republicano* são:— pela nação inteira, um Presidente [57], ou Conselho federal [58], e uma Camara Nacional legislativa [59]; e pelos Estados federados,— uma segunda Camara legislativa, chamada Senado ou Conselho dos Estados [60]. No Estado-federal *monarchico*, do qual até agora só a Allemanha nos dá exemplo, são: — pela nação inteira,— o monarcha e a Camara popular [61]; — pelos Estados federados,— uma Camara especial, denominada *Bundesrat* [62]. O modo de participação dos Estados federados na formação dos orgaõs da vontade soberana da União, bem como, a esphera da *competencia* daquelles, no *exercicio* de certas attribuições soberanas, depende, como se disse, das condições historicas ou especiaes da Federação, variando as disposições de cada constituição federal a esse respeito; mas a participação alludida se deve dar, desta ou daquella maneira, — como *essencial* ao regimen federativo, em contraposição ao regimen do Estado simples ou unitario [63].

E ahi está, por que aos Estados federados cabe uma parte no *exercicio* da *soberania nacional*, mas, sem que, por isso, possuam elles proprios esta qualidade [64].

[57] Assim é nas Federações, Americana, Brazileira e Argentina.

[58] Tal é na Suissa.

[59] Denominadas: Camara dos Deputados — na Republica Brazileira e na Republica Argentina; — *The House of Representatives* na Republica Americana; *Nationalrath* (Conselho Nacional) na Republica Suissa.

[60] Senado, nas Republicas, Argentina, Brazileira, e Americana, e *Ständerath* (Conselho dos Estados) na Republica Suissa.

[61] Denominada: *Reichstag* (Assembléa do Imperio).

[62] Litteralmente quer dizer — "Conselho da Federação".

[63] Sobre este ponto é de ler com proveito a obra citada de *Le Fur*, pags. 614, segs. e *notas ibi*.

[64] Alguns consideram, como uma das razões indicativas de que o *Senado* ou *Conselho dos Estados* representa, privativamente, os membros da Federação, a circumstancia particular, « que cada Estado-federal tem *numero igual* de representantes, — na sua qualidade de elementos constitutivos do Estado-federado, — sem attenção á importancia relativa do seu territorio ou o numero de seus habitantes », — o que, com effeito, se verifica nas Federações da America, da Suissa, da Argentina, e do Brazil,

Qualquer, porém, que seja a extensão de poderes ou funcções que se concedam aos Estados particulares, « o Estado-federal conserva sempre o seu caracter de Estado soberano, — porque os direitos do poder supremo (*Hoheitsrechte*), mesmo os transferidos aos Estados-membros para o seu gozo particular (*zur selbständigen Innehabung*), continuam nelle ; — o Estado-membro, ao contrario, torna-se não soberano, — porque o circulo de seus poderes, — embora livre de fiscalisação (*wenn auch uncontrolirbarer*), lhe é outorgado pela Constituição do Estado-federal » [65].

IV

Condições do poder estadoal

11 — De quanto se disse anteriormente vê-se, que não é possivel fixar uma *norma geral* das atribuições ou poderes, que devem constituir a esphera de competencia dos Estados federados. Todavia, tendo em vista as disposições concernentes do direito positivo das principaes Federações existentes, póde-se affirmar, que, com relação ao poder estadoal [66], se observam geralmente as seguintes condições :

a) O Estado-membro de uma *Federação* não tem o direito de declarar nulla ou inexequivel qualquer lei ou acto do poder federal ;

e em outras. No Imperio Allemão, sem duvida alguma, por motivos ponderosos das suas tradições politicas, — os Estados teem no *Bundesrat* representação desigual (vide Constituição Allemã, arts. 6 a 9).

Outra razão, apontada no mesmo sentido, é o modo de eleição dos senadores ou membros do Conselho dos Estados, que, em geral, differe da dos membros da Camara nacional. Em vez de ser feita pelo povo, é attribuida aos legisladores dos Estados particulares, isto é, a membros de um poder estadoal. Assim succede, de facto, na Republica Americana, Suissa, e Argentina.

No Brazil, porém, a Constituição manda eleger os senadores, pelo mesmo modo por que o forem os deputados. E no Imperio Allemão os membros do *Bundesrat* são nomeados pelos governos dos Estados, segundo as regras estabelecidas nas suas Constituições particulares.

[65] *Jellinek* — ob. cit., pag. 291. Para este autor, um dos caracteristicos, que conserva aos membros da Federação a qualidade de Estados, — embora *não soberanos*, está em terem elles, nas cousas locaes, direitos *livres* de alheia *fiscalisação* (*uncontrolirbaren*), ainda que taes direitos só lhes provenham da Constituição federal. *Ob. cit.*, pag. 272, seg. e 277.

[66] O termo *estadoal* é empregado, para significar cousa ou qualidade do Estado-membro da Federação.

ao contrario, é seu dever irrecusavel respeitar a sua effectividade e execução, ou mesmo, executal-os ou fazer executal-os, segundo fôr o caso. E, ao envez, toda a lei ou acto do *governo estadoal*, em contrario á Constituição e leis federaes, é — *ipso facto* — considerado nullo e insubsistente [67].

b) A nenhum Estado-membro da *Federação* assiste o direito de *secessão*, isto é, de retirar-se da mesma. A Federação é sempre considerada, uma organisação *perpetua* e *indissoluvel*,— cabendo ao poder central o direito de mantel-a, como tal, empregando, mesmo para isto, os meios de força que forem necessarios. Neste ponto a situação do Estado federado não é differente da da provincia do Estado-unitario [68].

c) E' vedado aos Estados federados fazer pacto ou convenção de natureza politica entre si; e mesmo, quaesquer outros sobre materia administrativa, judiciaria e economica de interesse local, só os podem fazer, nos limites permittidos pela constituição federal [69].

d) E' igualmente vedado aos mesmos Estados o direito de fazer guerra entre si; devendo os conflictos, porventura, suscitados entre os mesmos, serem sujeitos e resolvidos pelos poderes federaes.

Tambem no caso de qualquer conflicto, levantado por um Estado federado com a propria *União*, é aos poderes desta, que compete a solução, e nunca á autoridade estadoal [70].

[67] «O todo prevalece necessariamente sobre as suas partes, diz *Westerkamp*, e portanto, os actos constitucionaes da União são obrigatorios para os Estados particulares.
« *Das Ganze steht nothwendig innerhalb seiner Zuständigkeit über seinen Teilen; daher sind die verfassungsmässigen Acte des Bundes für die Einzelstaaten verbindlich.* » — *Ob. cit.*, pag. 137. — *A supremacia dos actos do poder federal sobre o estadoal não se limita á sua legislação; ella dá-se em todos os actos do Estado-federal* (*Aut. e ob. cit.*, pag. 138). Vide: Const. Arg., arts. 31 e 110; Const. Am., art. IV; — Const. Br., art 6º. n. 4º, art. 7º, § 3º, arts. 63 e 66; Const. do Imp. Allemão, arts. II e IV; Const. Suissa, arts. 113 e 114. E' tambem de vêr — *Brie* — ob. cit., pags. 109 e seguintes.

[68] Const. Br. art. 1º.
Muito acertadamente, disse *Lincoln* na sua celebre *Mensagem* de 4 de julho de 1861: « *The States have their* STATUS *in the Union and they have no other legal* STATUS ». — *Jellinek*, ob. cit., pag. 237; *Le Fur*, ob. cit., pag. 535 e seguintes, e 683.

[69] Const. Am. art. I, § 10 n. 3; — Const. Arg., art. 107; Const. Br., arts. 48, n. 16 e art. 65 n. 1º; Const. Suissa, art. 7º.

[70] Const. Arg. art. 109; Const. Br., art. 66 n. 3º; Const. Suissa, arts. 8º e 14; Const. Am., art. I, § 10 n. 3. — Cf. *Le Fur*, ob. cit., pag. 594; *Brie*, ob. cit., pag. 110; *Jellinek*, ob. cit., pag. 294.

e) A' *União* ou, melhor dizendo, aos poderes della, cabe o *direito institucional* de fazer respeitar e obedecer as suas leis, actos e decisões nos diversos Estados federados; intervindo pelos meios da força, si assim entender, contra os individuos ou Estado, recalcitrantes. Precaria, sinão imposivel, seria uma organisação politica nacional, como é o Estado-federal, si os Estados-membros pudessem desrespeitar os seus actos, ou subtrahir-se ás obrigações do seu instrumento organico — a Constituição federal [71].

No caso de resistencia armada, esta será repellida, como uma *revolta*, *rebellião* ou *sedição*, mas nunca, como verdadeira guerra. Os que tomarem parte na resistencia armada serão passiveis das penas do direito penal privado, e não, considerados como *belligerantes* sob a sancção do direito internacional [72].

f) Não havendo um typo ou padrão uniforme das attribuições e competencia dos Estados federados, como acima se disse, — aquellas serão taes e tantas, quantas lhes forem marcadas na Constituição federal. Em regra, pertence aos Estados federados inteira jurisdicção sobre os negocios puramente locaes, tendo e exercendo o poder legislativo, executivo e judiciario, sem outras limitações, além das que fôrem postas na referida Constituição.

Entre estas limitações figura, talvez como primeira, a que impõe aos Estados federados a obrigação de adoptar e manter, na sua organisação, *determinada fórma* de geverno, — em geral, da mesma natureza e especie do governo da União [73]; podendo este intervir na economia do Estado, para impol-a ou garantil-a em sua effectividade [74].

[71] Const. Br., art. 6º n. 4º. Const. Suissa, art. 102; Cf. *Le Fur*, ob. cit., pag. 593 e seguintes, e 685, e notas ibi.

[72] Assim procedeu-se na America do Norte a respeito dos *Estados rebellados* do Sul (1861-1865; e assim já se fez no Brazil, por occasião da *Revolta* de 6 de setembro de 1893.— Cf. *Le Fur*, ob. cit., pag. 686.

[73] Neste, como em outros pontos, a "Federação monarchica" da Allemanha,— mantendo as tradições historicas do paiz, conserva, excepcionalmente, em seu seio as "cidades livres" de Bremen, Lübek e Hamburgo, que se regem segundo as fórmas republicanas.

[74] Const. Br. art. 6º n. 2º; Const. Arg., arts. 5º e 6º; Const. Suissa, art. 6º; Const. Am., art. IV § 4º.

g) Com relação ás attribuições e actos da competencia dos Estados federados, ou a certos *direitos especiaes*, porventura, *garantidos* ou *reservados* aos mesmos, — é dever da *União* não só respeital-os, mas tambem, velar pela sua manutenção.

Entendem certos autores, que nesse dever da *União* para os Estados está um dos caracteristicos da *Federação*, e uma razão de *superioridade distinctiva* dos mesmos, em confronto com as provincias do Estado unitario.

Além disto, dentro dos limites, e pela maneira estatuida na Constituição federal, ao poder federal incumbe prestar auxilio e protecção aos Estados federados para a sua segurança e defesa contra qualquer ataque ou aggressão de outro Estado ou do estrangeiro; bem como, para fazer manter a ordem e a tranquillidade publica no interior dos Estados, toda vez que assim se torne preciso [75].

h) O facto de as collectividades publicas, que formam a *Federação*, terem ou conservarem a denominação de *Estados*, em nada altéra a *unidade* do povo ou nação. São, por certo, entidades de um caracter politico-administrativo, todo especial; mas todas ellas constituindo um só povo ou nação,— personificada na *União* ou *Estado-federal*.

Constitúe tambem isto um dos caracteres distinctivos entre a *Federação* e a *Confederação*, na segunda das quaes, podendo, ao contrario, haver tantas nacionalidades distinctas, quantos são os Estados soberanos, que a compoem [76]. E é, precisamente por isso, que a Constituição e as leis federaes, sendo ellas proprias, a *Constituição* e *as leis* de toda a Nação, — obrigam *directamente* a todos os individuos e collectividades existentes no territorio nacional, sem haver mister de nenhuma *dependencia* ou *intermediação* dos Estados federados a respeito.

i) Os Estados federados, sendo collectividades publicas, cujas attribuições se limitam á esphera do direito constitucional,

[75] *Le Fur* — ob. cit. pag. 704.

[76] *Ibidem* — ob. cit., pag. 692; *Brie* — ob. cit., pag. 169; *Jellinek* — ob. cit., pag. 282 e segs.

não devem ter entre si relações do *direito internacional*, taes como,— o direito de *guerra*, de *legação*, e semelhantes.

Quanto ao direito de *guerra*, já vimos, que lhes é denegado sem excepção. Quanto ao de *legação*, *observa-se a mesma* regra, excepção sómente feita para os Estados federados do Imperio Allemão, que o conservaram em obsequio ás suas tradições; mas que, na pratica, tem sido considerado de pouca importancia, e por isto, a mór parte dos mesmos Estados o tem renunciado.

Quanto ao direito de *fazer tratados* e convenções, não deve o mesmo ser considerado, como *exclusivo* da ordem internacional; havendo, de certo, casos diversos, em que *collectividades autonomas* poderão exercel-o entre si, embora apoiadas nas prescripções do direito interno sómente.

Todavia, á excepção dos Estados federados allemães, pela razão já indicada, os membros das demais Federações existentes só o tem para objectos e fins de interesse local, e isso mesmo, nos limites marcados pela Constituição federal, como anteriormente se disse [77].

— Taes são, em seus traços geraes, as condições mais communs, que, conforme o direito positivo, se reconhecem aos Estados particulares, membros da Federação.

V

Relações Internacionaes da Federação

12 — Acceita a theoria, que na Federação só a União é soberana, e que, por isso, sómente ella tem o caracter de verdadeiro Estado; admittido egualmente, ao menos em principio, que só os Estados podem ser *pessoas do direito internacional*, — a conclusão a tirar seria, sem necessidade de outra razão ou demon-

[77] *Le Fur* — ob. cit., pag. 686 e segs. e *notas* ibi. Mais adiante, teremos ainda occazião de fallar deste ponto.

stração ulterior, — que os membros da Federação são inteiramente excluidos das relações juridicas com os Estados ou Nações estrangeiras.

Em boa theoria, não ha duvida, assim é ou deveria ser. Não, *precisamente*, pela razão dita, de que aos membros da *Federação* falta o caracter de Estado; porquanto, ainda que seja a regra — « que só os Estados podem ser pessoas do direito internacional », tambem é facto, e já demonstrou-se antecedentemente, — que nas relações desse direito figuram igualmente outras personalidades juridicas, que não teem aquella qualidade [78], — mas, principalmente, por motivos e razões resultantes da propria situação juridica, em que se acham os Estados federados, a qual, em certos casos, fal-os incapazes de tomar ou solver os compromissos do direito internacional, e em outros, — a sua interferencia seria sabidamente inutil ou prejudicial.

Na verdade; dependentes, como são, de uma autoridade superior, a *União* ou o *poder federal*, nos termos expressos da Constituição, — que especie de direitos poderiam os Estados federados pretender na ordem internacional, com a autoridade e a conveniencia desejaveis?

— Os direitos de *guerra*, de *legação* e de fazer *tratados*, que são os attributos principaes da soberania exterior de um Estado?

Quanto ao direito de guerra, é elle evidentemente inadmissivel Comprehende-se sem culto, que collectividades publicas, subordinadas a um poder superior —, não podem empenhar-se em uma guerra, nem empregar nenhum outro modo de *repressão internacional*. Si as circumstancias reclamam, porventura, o emprego desse meio extremo, é ao *Estado soberano*, do qual essas collectividades fazem parte, que compete deliberar e agir; — o contrario disto seria a inversão da ordem na propria Federação, sinão, a propria negação dos caracteres distinctivos della.

Neste ponto, o *direito positivo* está de accôrdo com os principios theoricos, — sendo certo, que as diversas constituições

[78] Vide: *Le Fur* — ob. cit., pag. 404 e segs. e *nota* ibi, e pag. 746. *Hic* — pags. 52 e 53 retro.

federaes não só reservam o *direito de guerra*, como attribuição exclusiva da União, como ainda, — os demais meios da defesa commum, taes como, — a organisação e disposição do exercito e armada nacional, a guarda das *fronteiras*, e outros, pelo modo que parecer mais conveniente. Apenas, dado o caso de ataque imminente ou subito de um Estado federado por um Estado estrangeiro, permitte-se, que o atacado defenda-se por suas proprias forças, — si não tiver tempo de levar o facto ao conhecimento do governo federal.

Mas, na hypothese, não precisamos dizer, trata-se do *simples exercicio do direito de defesa immediata, inadiavel*, e, em todo caso, — sujeito posteriormente á deliberação do poder central, segundo se deprehende das disposições constitucionaes, que assim autorisam [79].

Da circumstancia, de algumas constituições não conterem *disposição expressa*, prohibindo aos Estados federados o *direito de guerra*, pretendem alguns, notadamente, certos autores allemães, que os mesmos Estados, ao menos *em principio*, conservam semelhante direito.

A pretensão é descabida: em primeiro logar, por incompativel com as condições juridicas do proprio Estado federado, na sua qualidade *de membro* da União; e em segundo logar, porque todas as constituições, conferindo expressamente o *direito de guerra* ao *poder central* da União, — deste só facto, se deve inferir, que os Estados particulares foram excluidos do mesmo [80].

13 — O que acabamos de dizer com relação ao direito de guerra, tem egual applicação, ainda que menos rigorosa, ao *direito de legação*. A' *União*, como Estado soberano, é que compete este direito, visto como, nas relações exteriores, somente ella representa a nação inteira, em sua *unidade de* pessôa internacional.

As collectividades publicas, em que ella se distingue, conforme as dispoições do seu direito publico interno, — estão

[79] Const. Am., art. I, §. 10, n. 3; Const. Mexicana, art. 112; Const. Br. art. 34, ns. 11 e 12; Const. Arg., arts. 108 e 109, etc.

[80] *Le Fur* — ob. cit., pag. 776 e seg. e nota á pag. 779.

egualmente representadas nessa unidade superior da soberania nacional. Além disto, é intuitivo que os *Estados federados*, no limitado de suas prerogativas locaes, carecem de competencia bastante para revestir o seu proprio *Enviado*, ou receber o *Enviado estrangeiro*, de uma maneira condigna, — dispensando-o, porventura, dos *impostos nacionaes*, reconhecendo-lhe a *exterritorialidade*, e outras honras e vantagens, que só o poder soberano de um paiz tem direito de outorgar e garantir.

« A existencia de uma representação internacional dupla, — a do Estado-federal e a de seus membros, — é, pois, considerada, como uma complicação inutil [81].»

Desta sorte, haja, ou não, disposições expressas a esse respeito, — a theoria e a pratica dominante é, que o direito de *legação* pertence tambem por completo á União, com a exclusão dos Estados particulares [82].

14 — Agora, quanto ao direito de fazer tratados.

Como os dous outros, de que já fallou-se, o *direito de fazer tratados* é tambem, em principio, uma attribuição do Estado soberano. Entretanto, como nas especies diversas da pratica desse direito se dão *modalidades restrictas*, ou de *interesse limitado*, que, ás vezes, envolvem antes os direitos peculiares de certas collectividades, do que os direitos internacionaes do proprio Estado, não se póde dizer, que o *direito de fazer tratados* seja *inteiramente* repugnante aos membros de uma Federação.

Ha, de facto, exemplos comprobatorios do direito de membros da Federação a esse respeito; ficando, porém, subentendido que os tratados, porventura, celebrados pelos Estados federados só poderão ser muito restrictos no seu objecto e fins. Porquanto, observa um autor competente, sendo elles privados do direito de guerra, já não podem, conseguintemente, concluir nenhum dos

[81] Ibidem.

[82] A excepção, que dá-se com relação os membros do Imperio Allemão, considera-se tanto mais explicavel, — quando sabe-se, que alguns Estados federados teem por chefes, *principes* e *reis*, aos quaes os usos e praticas internacionaes attribuem certas prerogativas, como inherentes á propria *dignidade pessoal*, que se lhes reconhece. *Haenel* — ob. cit. § 90-93.

tratados relativos á mesma, taes como, os de alliança, de garantia, de neutralidade, de paz, etc — ; e por outro lado, dependentes, como se acham de um poder superior, na sua qualidade de *membros da Federação*, qualquer tratado em geral, feito por elles, será inoperativo ou nullo : — *a)* si o tratado se achar em contradicção com alguma disposição, lei ou acto do poder federal ; *b)* si o tratado versar sobre materia, na qual a *União* tenha, como é de presumir, competencia simultanea, e ella já tenha, porventura, feito uso da sua competencia, e de maneira a excluir, para o futuro, a competencia dos Estados particulares [83].

E', além disto, para attender : — Si os Estados estrangeiros quizerem subtrahir-se ao cumprimento de qualquer tratado, celebrado com os Estados particulares da Federação, estes se acharão na impossibilidade de recorrer a um dos meios mais importantes de obrigal-os ao dever contrahido, — o *emprego das armas, de represalias*, e de outros semelhantes ; porquanto, como sabe-se, não lhes é licito praticar nenhum acto, que se inclua no direito de guerra.

A' vista, pois, destas considerações e d'outras, que facilmente occorrem ao espirito, — a melhor theoria sobre a materia seria a de exclusão completa dos Estados federados, do direito de fazer tratados com as nações estrangeiras ; e por isso, os diversos autores ensinam, que, *sem declaração expressa na Constituição federal*, reconhecendo-lhes esse direito, os referidos Estados devem ser julgados, como carecedores do mesmo, — por ser, evidentemente, o mais consentaneo com os principios, que regulam a Federação.

As Constituições dos Estados-federaes são, póde-se dizer, uniformes em reservar á União o direito de fazer tratados com as nações estrangeiras, — ajuntando, mesmo, algumas dellas a declaração expressa, de que os Estados particulares ficam privados do alludido direito.

Ha, porem, ainda neste ponto, mais uma excepção para o Imperio Allemão, cujos membros teem, sem duvida, o direito

[83] *Jellinck* — ob. cit., pag. 292 ; *Le Fur* — ob. cit. pag. 782 e segs.

de fazer tratados, simultaneamente com o Governo da Federação. Não é, que a Constituição federal assim o declare por algum dos seus textos; ao contrario, ella sómente estatue na materia, com relação á competencia do Imperador e dos Corpos federaes deliberativos (*Bundesrat* e *Reichstag*); mas é, que os Estados particulares, continuando a considerar-se no uso de um direito, que anteriormente tinham, conseguiram, que o silencio da Constituição fosse interpretado em seu favor, e os factos confirmaram a *admissibilidade* dessa interpretação [84].

Conseguintemente, na Federação do Imperio Allemão ha dous modos de proceder na materia de tratados com as nações estrangeiras: — 1) os Estados federados podem directamente fazel-os, — excluidos os objectos da competencia privativa do Governo federal; — 2) os Estados podem, renunciando o seu direito, fazel-os por intermedio do Governo federal, não obstante versarem sobre objectos de particular interesse dos mesmos [85].

15 — Ainda uma razão especial, pela qual não se deve reconhecer aos membros da Federação a qualidade de *pessoa distincta* do direito internacional, é: que os Estados estrangeiros, não se preoccupando das *particularidades* do direito constitucional, em regra, sómente conhecem nas suas relações a *União*, ou a nação inteira, representada pela Governo federal. E' com este, e directamente com este, que elles se entendem, acerca dos differentes actos e relações, que cahem sob as regras do direito internacional, publico e privado.

Tratando-se, porventura, de reclamações, relativas a actos e factos, que affectem os direitos do estrangeiro, as potencias interessadas não se dirigem aos Estados federados, muito embora, provenha das autoridades destes a offensa ou o damno, contra o qual se reclama.

O direito é discutido, pleiteado e resolvido, de Nação a Nação, de poder soberano a poder soberano, — e a responsabilidade apurada deve ser satisfeita do mesmo modo.

[84] *Westerkamp* — ob. cit. § 13, I, 1; *Haenel* — ob. cit. pags. 531 a 562.

[85] *Ibidem*; Cf. *Le Fur* — ob., cit. pag. 785 e seguintes.

A *União* não poderá excusar-se, nem lançando a culpa ou responsabilidade a um dos seus Estados particulares, nem allegando, que *não póde intervir em vista da autonomia* do Estado federado. Porque, si o fizer, o Estado estrangeiro reclamante retorquirá:— que elle nada tem que ver com as *particularidades do direito interno*; — que para elle só ha uma *pessoa juridica*, — é o *Estado soberano*, unico conhecido neste caracter pelo seu Governo, e portanto, unico capaz e responsavel pelos direitos e obrigações, em vista do direito internacional.

A procedencia destas razões é evidente, e irrefutavel.

Só em um caso, talvez seja licito á *União* eximir-se de responsabilidade para com o Estado estrangeiro, relativamente a actos, menos justos, dos Estados particulares: — é, si o Estado estrangeiro fizer directamente tratado, ajuste ou convenção com um Estado federado, a despeito da Constituição só reconhecer esse direito ao Governo federal... Nesta hypothese, dando-se, porventura, a *não execução* das obrigações contrahidas, e prejuizo ou damno resultantes ao Estado estrangeiro,— ao mesmo não deveria caber direito algum contra a União.

A responsabilidade da *União* parece, no todo, sem razão, ou descabida.

Mas, ainda assim, si fosse provado que o Estado federado em questão procedera *fraudulentamente*, não se podia recusar ao Estado estrangeiro o direito de *pleitear e exigir* a reparação da fraude soffrida. E como, dadas estas condições, era ao Governo Federal, a quem o Estado interessado devia dirigir-se, por se tratar de um membro da *União*,— segue-se, que, mesmo na hypothese formulada,— ella teria de apparecer, como parte no incidente, não sendo-lhe licito recusar-se a *intervir*, para obrigar a fazer a devida justiça ao Estado reclamante.

Em conclusão, desde que na Federação só a União é *soberana*, isto é, só ella constitue o Estado, e, como tal, pessoa juridica perfeita conforme ao direito internacional; — em boa theoria, tambem só a *União* deveria apparecer e figurar nas relações do mesmo direito; e examinando as praticas sobre este

ponto especial, verifica-se, com effeito, que a regra geral estabelecida, em vista dos casos, até agora suscitados e decididos, é realmente esta: — que não existe responsabilidade directa dos Estados-membros da Federação para com os Estados estrangeiros; — e que, ao contrario, é o Estado-federal o unico responsavel para com os mesmos, tanto em razão de seus proprios actos, como por motivo daquelles dos Estados particulares, que o compõem [86].

[86] Sobre este ponto especial é ainda de ler com proveito o que se encontra em *Le Fur* — ob. cit., pag. 792 e seg., e pag. 815.

CAPITULO V

QUESTÕES COMPLEMENTARES

I

Confronto das duas fórmas federativas

1 — Depois de havermos apreciado separadamente, ainda que sem grandes desenvolvimentos, os caracteres mais importantes da Confederação e da Federação, parece-nos conveniente fazer agora um resumo indicativo das semelhanças e differenças, que se manifestam nessas duas categorias principaes do regimen federativo.

Consultando aos diversos autores, que teem tratado modernamente do assumpto, acharemos que todos elles são accordes em reconhecer, na *Confederação* e *Federação*, duas entidades politicas, *inteiramente distinctas*, ou *manifestamente differentes*, muito embora ambas apresentem caracteres de grande semelhança. E' uma verdade facil de verificar, em face dos principios do direito e dos factos concernentes.

Entretanto, — si procurarmos nos mesmos autores, ou nos textos do direito positivo, em que elles se apoiam, um *criterio*

de geral acceitação, que assignale a *differença especifica* das referidas organisações, verificaremos, egualmente, que a divergencia e a contradicção, mesmo, ainda dominam, por muito, em tão importante ramo da sciencia politica.

— Quanto ás *semelhanças* da *Federação* e *Confederação*, é cousa intuitiva, — ellas resultam da *natureza commum*, de que ambas participam. Na formação de uma e de outra entra um mesmo elemento, o *elemento federativo*, o qual, como se sabe, consiste principalmente na *coparticipação*, que os Estados particulares teem na *formação da vontade* do poder central da União.

A medida ou extensão, em que os Estados-membros da organisação federativa participam da formação dessa vontade, não tem uma *regra fixa* ou um *padrão obrigado* ; ella é maior ou menor, segundo se estatue no *pacto federativo* ou *constituição federal*, de que se origina a nova entidade politica —a *União* [1]; e, conseguintemente, não seria preciso accrescentar que as *semelhanças* das duas organisações politicas podem tambem ser maiores ou menores, em accôrdo com as clausulas ou disposições do instrumento organico de uma ou de outra.

Confederações ha, que se approximam em muito da *Federação* pelo teor das clausulas, que adoptam ; e, *vice-versa*, *Federações* ha, que contém disposições, que, conforme aos principios, mais geralmente admittidos, sómente deviam ter cabimento numa *Confederação*.

A maior difficuldade de um *criterio constante*, para distinguir as duas especies, mais notaveis, do regimen federativo, vem talvez da *circumstancia historica*, — de que a *Confederação* de Estados é um facto de ordem *juridico-politica*, que data de grande antiguidade, com caracteres bem assignalados e admittidos por todas as Nações e Estados ; emquanto que a *Federação* só teve o seu apparecimento no mundo politico em fins do seculo passado, na *organisação particular de um unico povo* [2], — e,

[1] Chamamos — *pacto federativo* ao instrumento organico da *Confederação*, e — *constituição federal* ao instrumento organico da *Federação*.

[2] O povo Norte Americano, pela sua Constituição federal de 1787.

ainda então, como a *resultante* da *evolução historica* da fórma federativa anterior, isto é, da *Confederação*.

Deu-se, por assim dizer, o *momento preciso*, em que uma nova *especie politica destacara-se* dos elementos, trabalhados pelos seculos, para constituir uma entidade juridica, distincta, dentro do *genero federativo*; mas, só com o tempo, com a experiencia e a lição dos factos, é que a nova entidade creada poude manifestar-se com os seus caracteres, *proprios*, *peculiares*, e bastantes para, sempre e em tudo, *contra-distinguir-se* da especie geral ou unica, até então predominante.

Hoje assignalam-se os grandes defeitos da *Confederação* de Estados, fazendo-se o seu confronto com a *Federação*; mas, antes do presente seculo, ninguem pensaria em fazel-o, á falta dessa razão ou base comparativa.

— Isto posto, vejamos quaes são os factos ou principios, a que os autores teem dado preferencia, como outros tantos *criteriums* da Federação em si, ou na sua comparação com a Confederação de Estados.

2 — Pretendem alguns que, da *enumeração das faculdades*, feita em favor do *poder central*, ou do *poder estadoal* [3], se póde inferir, si, no caso, trata-se de um *Estado-federal* (Federação) ou de uma *Confederação* de Estados; isto é: — a *enumeração* dos *direitos* do poder central significaria *a competencia superior* dos Estados particulares, por ser ella extensiva a todos os demais direitos não enumerados, e, nesta hypothese, o que existe é a *Confederação*; — e, *vice-versa*, a *enumeração dos direitos* do poder estadoal importaria o reconhecimento da *competencia superior da União*, e, conseguintemente, o que existe é o *Estado-federal* ou a Federação.

Esta razão de *differença*, assentando sobre uma circumstancia *meramente extrinseca*, com certeza, não satisfaz. Além de que a *enumeração* póde incluir *direitos*, no todo, *superiores* aos *não-enumerados*, e, em consequencia, levar a uma conclusão contraria daquella, que, pelo facto da *enumeração*, se pretende;

[3] Como já disse em outra parte, usamos do qualificativo — estadoal, para significar cousa ou qualidade dos Estados-membros de uma *união federativa*, seja ella Confederação ou Federação.

— accresce, que nas *constituições* das *principaes federações*, ora existentes, o que precisamente se encontra expresso, é *o elenco dos direitos* da União, e ás vezes, *só de maneira geral*, o que diz respeito ao poder dos Estados federados [4]. Mais ainda: em algumas dessas constituições se faz mesmo a declaração positiva, de que pertencem aos referidos Estados *todo poder ou direito*, que não lhe tiver sido denegado, expressa ou implicitamente, pelas clausulas da Constituição [5]; e no entanto, não seria licito, só por isto, recusar-lhes o qualificativo de verdadeiras *federações*, quaes são, realmente, a Republica da America do Norte, e as da Suissa, Argentina, Brazil, e outras.

Logo, não se póde attribuir ao alludido criterio nenhum valor theorico ou pratico [6].

3 — Entendem outros, que, na *organisação differente* das duas especies de *união federal*, é que se deve procurar a distincção real entre as mesmas.

A differença do organismo consiste: — em que a Confederação só possue por orgão, — uma *Dieta*, *Congresso* ou *Conselho* dos representantes dos Estados confederados, ao passo que o Estado-federal tem em regra o poder publico, completamente organisado, sob a triplice funcção, *legislativa*, *executiva e judiciaria* [7].

Esta razão de *differença*, não ha duvida, podia constituir o *criterio* que se tem em vista obter, — si, porventura, não tivesse elle de esbarrar-se com o desmentido formal dos factos.

[4] Tal é o que se vê nas Constituições das Republicas — Americana, Suissa, Argentina e Brazileira.

[5] Vide: Const. Am. *emenda* 10ª; Const. Suissa, art. 3º; Const. Arg. art. 104; Const. Mexicana, art. 117; e Const. Br. art. 65 n. 2º.

[6] *Le Fur* — ob. cit., pag. 720; *Jellinek* ob. cit., pag. 291 e 297.

Westerkamp, depois de ter refutado a pretenção de dar ao caracter distinctivo, acima indicado, um *valor decisivo*, em vista das disposições concernentes das principaes uniões federativas, conclue deste modo: " — A distincção da Confederação e do Estado-federal, sob o ponto de vista das suas faculdades de governo (*Herschaftrechte*) é *quantitativa*, e não *qualitativa*". Em geral, costuma-se reconhecer faculdades mais importantes, tanto de direito internacional, como constitucional, á Federação, do que á Confederação. E' mesmo, o que se nota na passagem ou transformação da Confederação em Federação, como se deu nos Estados-Unidos da America, na Suissa e no Imperio Allemão — " (*Staatenbund und Bundesstaat*, pag. 451-54.)

[7] Ha exemplos de Confederações com outros orgãos, além de uma *Dieta* ou *Congresso de representantes estadoaes*; mas, isto não obstante, a Representação dos *Estados* é sempre considerada a *autoridade suprema* da Confederação.

De um lado, ha exemplos de *confederações*, com uma organisação legislativa e executiva, e, ás vezes mesmo, judiciaria, de maneira certa e definida [8]; e de outro lado, ha eguaes exemplos de *federações*, que não possuem semelhantes funcções, de modo inteiramente completo, — e nas quaes, ao contrario do que se pretende, o *orgão supremo* é o *Conselho da Federação*, isto é, a Representação dos Estados federados [9].

São casos, talvez, *excepcionaes*; mas, uma vez que existem, é dever tomal-os em consideração, para que possamos bem avaliar da *relatividade* de valor, que merece o *criterio* proposto.

Trata-se de uma distincção de *grão*, e não de *especie*, no dizer de Westerkamp (*nur einen Grad, nicht einen Artunterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat*) [10]; ainda que, cumpre accrescentar, — distincção, aliás, que deve ser considerada da maior importancia; porquanto, a não ser a mallograda *Confederação dos Estados secessionistas* da America, durante a Guerra Civil de 1861-65, nenhuma outra teve jámais uma organisação completa do poder publico, nos seus ramos — legislativo, executivo e judiciario, condição, que hoje se reputa como um dos verdadeiros caracteristicos da Federação [11].

4 — Tem-se tambem suggerido, que o traço distinctivo da Confederação é a *igualdade completa* dos Estados confederados; ao passo que na Federação póde dar-se o contrario disso, com relação aos membros da mesma.

Semelhante *criterio* não póde certamente ser acceito. Além de que, em geral, é a *igualdade* dos Estados federados o facto, que se observa communmente na Federação, — accresce, que nada

[8] Disto dão exemplo as duas uniões federativas — " As Provincias-Unidas " da Hollanda, e os *Estados Secessionistas* da America. *Le Fur* — ob. cit., pag. 721; *Westerkamp*, ob. cit., pags. 454-58.

[9] Na Suissa, só depois da revisão constitucional de 1874, é que a organisação judiciaria teve o devido desenvolvimento em correspondencia com a organisação legislativa e executiva; — e o *Imperio Allemão*, sómente a datar de 1877, possue um Tribunal Federal. No Imperio dito o orgão supremo da Federação é o *Bundesrat*, isto é, a Representação dos Estados, — o que, já se sabe, é antes um *caracteristico* da Confederação, do que de um Estado-federal, propriamente tal.

[10] Ob. cit, pag. 436.

[11] "Der wahre Unterschied zwischen Staatenbunde und Bundesstaate ist in dem verschiedenen Organismus beider zu erkennen" (A verdadeira differença entre Confederação e Federação está no *organismo diverso* de uma e de outra) *Bluntschli*, cit. por *Westerkamp*, loc. cit.

impede, que numa Confederação haja tambem clausulas de *desigualdade relativa,* acerca alguns dos seus membros.

A este respeito, foi notado, e com toda razão:— que a Austria, ao tempo em que a Allemanha era uma *Confederação* de Estados, e a Prussia, actualmente, quando o mesmo paiz constitue uma *Federação*, tem, cada uma por sua vez, occupado uma situação preponderante ou de *primazia*, na União federal;— e, que em 1815, como agora, a Representação dos Estados particulares allemães na Assembléa Federal tem sido *desigual*, e em proporções assaz sensiveis, segundo a importancia dos mesmos Estados [12].

5 — Certos autores são de parecer, que a differença entre a Confederação e a Federação consiste em que, na primeira, o poder central só age ou executa as suas resoluções, por intermedio obrigado dos governos dos Estados confederados — ao passo que, na segunda, o poder central age directamente sobre os proprios iudividuos, que formam o Estado federado [13].

Allega-se, porém, e com razão, que isto importaria, apenas, uma *differença de gráo*, mas não, uma *differença de natureza*, capaz de estabelecer uma distincção juridica entre as duas fórmas de União [14].

Na verdade, muito embora seja facto sabido, que na Confederação a acção do *poder central*, no que respeita á ordem interna, é muito mais limitada, do que na Federação,— comtudo nada impede que, conforme ao *respectivo pacto*, aquella tenha autoridade ou funcções *directas* sobre as *pessoas e cousas* dos Estados confederados.

Entretanto, a este proposito, é nosso dever confessar, que si a razão da differença indicada não é o *criterio* das duas organisações federativas,— ella tem, todavia, em seu favor, não só, a opinião dos varios autores [15], que sustentam que, em boa theoria, o poder central da Confederação só deve ter relações com os individuos por meio das autoridades dos respectivos Estados, como

[12] *Le Fur — ob. cit.*, pag. 722.
[13] *Zorn* — ob. cit., pag. 72, *nota* 38; *Westerkamp*— ob. cit., pag. 473 e seg.
[14] *Le Fur* — ob. cit., pag. 723.
[15] Vide — *Le Fur* — ob. cit., pag. 505 a 508 *e notas* ibi.

ainda juntamente, o argumento tirado das *restricções*, mais ou menos rigorosas, que os pactos federativos conteem, effectivamente, neste sentido [16].

6 — Outros autores [17], acceitando, como verdadeiro, o *criterio* de que vimos de fallar, completam-no, todavia, com uma nova distincção, baseada sobre o direito das relações do poder central com as potencias estrangeiras. Quando o poder central possue *exclusivemente* os direitos de soberania exterior, isto é, os direitos de guerra, de legação e de concluir tratados, — tem-se um *Estado-federal*; — quando, ao contrario, não existe essa unidade de direito, sob o ponto de vista internacional, — o que ha é uma *Confederação* de Estados [18].

Ainda que seja verdade, que no Estado-federal é o poder central, que possue a *soberania*, quer se trate das relações internas, quer das externas, comtudo, esta circumstancia, por si, não importa, ao menos de maneira completa, a distincção, que se pretende. *Federações* ha, como a da Allemanha, na qual os Estados particulares, si não *possuem* a soberania, *exercem*, não obstante, relações soberanas do direito internacional; e por outro lado, *Confederações* tambem existem, cujos membros confiaram, quasi inteiramente, as attribuições da soberania exterior ao poder central; tal é, por exemplo, o caso sabido dos *Estados-Unidos* na vigencia dos « Artigos da Confederação », e o da "Confederação dos Estados Secessionistas da America," além de outros [19].

[16] *Westerkamp* — *loc* cit., *nota* ibi.

"Sómente, com acção directa do poder federal sobre o povo, é possivel a vida organica do Estado-federal". *Jellinek* — ob. cit., pag. 282 e segs.

"O *Estado-federal* não repousa sómente sobre os Estados particulares, como a *Confederação*, mas tambem, sobre todo o povo (*Gesamtvolke*); elle não se dirige aos cidadãos dos Estados, simplesmente por intermedio destes, mas, *immediatamente*, nas suas relações juridicas. A faculdade de pôr-se *em contacto directo* com os homens, individualmente, é para o Estado-federal uma necessidade da propria idéa deste; porque, do contrario, não seria uma communhão de homens, e, conseguintemente, não seria um Estado. Praticamente, lhe é tambem indispensavel esta faculdade; porquanto, si a sua acção juridica sómente se pudesse dar por meio dos Estados e na medida da vontade destes, — a satisfacção dos seus importantes fins seria impossivel". *Brie* — ob. cit., pag. 113.

[17] *Ed. A. Feeman* (History of Federal Government); — *Calvo* (Le Droit international); *Phillimore* (Comm. upon International Law), citados por *Westerkamp*, notas á pag. 470 e segs. da obra — "*Staatenbund und Bundesstaat*".

[18] *Ibidem*, pag. 472; — Cf. *Le Fur* — ob. cit., pag. 724.

[19] *Le Fur* — cit. pag. 725; *Hic*, pag. 22 *retro*.

7 — Com base nas relações de direito internacional ha ainda uma outra opinião apreciavel sobre o assumpto.

Diz-se, é Estado-federal toda união, na qual o poder central se estende ás questões da ordem interna ; — é Confederação de Estados toda união, na qual a competencia do poder central é ***exclusivamente*** limitada ás relações com as potencias estrangeiras [20].

Esta razão de differença é manifestamente inadmissivel. Em primeiro logar, não se póde pretender, que na *Confederação* o poder central seja inteiramente privado de qualquer attribuição ou ingerencia nos negocios internos, como condição intrinseca da propria organisação ; depois, ahi estão os factos para demonstrar, que nenhuma Confederação jámais existio, sem ter uma certa *competencia interior*, ao menos, bastante para fazer respeitar as suas proprias resoluções pelos Estados confederados [21].

— Tendo de pronunciar-se sobre o ponto em questão, escreveu o professor Zorn :

« As duas entidades — *Estado-federal* e *Confederação* — se distinguem por isto : — que a primeira é um Estado, e a segunda não ; — que a primeira é uma personalidade unificada *(eine einheitliche Persönlichkeit)*, e a segunda, a reunião de varias personalidades — Estados independentes ; — que na primeira a soberania pertence ao poder central, e na segunda aos Estados particulares ; — que a base juridica do vinculo na primeira é uma lei, e na segunda póde ser um contracto ; — que a primeira é um sujeito de direito, e a segunda uma simples relação de direito *(ein Rechtsverhältnis)* [22] ; — que a segunda é um numero de Governos, certamente ligados, mas soberanos, — emquanto que a primeira apresenta um *só* Governo *soberano*, ainda que *federativamente* organisado [23a].»

Não precisamos deter-nos para analysar ou discutir os conceitos, acima emittidos ; porquanto, em vista do que já se disse anteriormente sobre os caracteres das duas uniões federativas,

[20] *Le Fur* — ob. cit., pag. 725 ; *Jellinek* — op. cit., pag. 291, *nota*.

[21] *Ibidem* — *ob cit.*, pag, 726.

[22] Sobre a Confederação ser um rimples *vinculo*, o não, *pessoa* juridica, vide — pags. 49 e seg. retro.

[23a] — "Das Staatsrecht", vol. 1º, pag. 69.

não será difficil a cada um julgar da procedencia das mesmas, em absoluto ou na sua relatividade.

8 — Mais um caracteristico, que ainda não vimos indicado, mas que nos parece de certo valor para distinguir a Confederação da Federação encontra-se, sem duvida, no facto da *cidadania dupla*, que o individuo tem forçosamente na ultima: elle é, não só, cidadão da União, mas tambem, de cada um dos Estados-membros da mesma, onde elle reside.

Com effeito, — ou a *cidadania nacional* (federal) preceda á *estadoal*, como succede, quando um Estado-unitario transforma-se em Federação [24]; ou a *cidadania estadoal* preceda á *nacional*, como no caso, — de uma Confederação existente ou de Estados separados se converterem naquella fórma especial de união federativa; — em qualquer das hypotheses, — o individuo reveste o caracter de dupla cidadania, e, em vista della, acha-se, a um só tempo, sujeito ao poder federal e ao poder estadoal, segundo as regras que forem prescriptas nas Constituições [25].

Em uma ou n'outra dessas hypotheses, o direito ou o dever decorrente da *cidadania-federal* deve prevalecer sobre a *estadoal*, como consequencia manifesta da soberania do Estado-federal; — ainda que, a certos respeitos, se encontrem excepções no direito positivo das actuaes Federações [26].

Mas, encarada a materia sob o nosso ponto restricto, de *caracter distinctivo* da Federação, parece irrecusavel; porque, em verdade, nada ha de semelhante no *organismo* da Confederação. Por isto mesmo, que esta é um composto de Estados ou Nações independentes, — não póde haver uma cidadania dupla; — cada individuo conserva, apenas, a que tem no seu Estado particular.

Logo, a *cidadania-dupla* pode ser considerada, como um dos signaes distinctivos entre a Federação e a Confederação [27].

[24] O Brazil, por exemplo, em 1889.

[25] Quanto aos direitos e obrigações da *dupla cidadania*, e relações juridicas concernentes, é de vêr: — *Brunialti* — ob. cit., pag. CLXXXI e segs.; *Jellinek* — loc. cit., pag. 278 e segs.

[26] *Jellinek* — ibidem; *Le Fur* — ob cit., pag. 693.

[27] Usando *acima* da expressão — "cidadania dupla" — quizemos mostrar-nos de accôrdo com a linguagem das constituições federaes, que empregam o qualificativo — *cidadão de Estados*, applicando-lhe, segundo os casos, certos direitos ou modalidades

9 — No entender de Westerkamp, a verdadeira distincção entre a Confederação e a Federação (Estado-federal) não está na extensão *(auf dem Gebiete)* dos direitos governamentaes EM SI, nem tão pouco, no modo da organisação do poder publico ou do funccionamento do governo federal EM SI; ella acha-se, ao contrario, no modo da reforma da constituição federal e nos meios de suas garantias [28].

Quanto á reforma ou alterações da constituição federal, diz elle, verifica-se que as mais importantes Confederações são *todas accordes* em firmar, que aquellas só podem ter logar, mediante o concurso de *todos os membros* da Confederação [29]; ao passo que nos Estados-federaes mais importantes dá-se justamente o contrario: em nenhum delles se requer o consentimento de todos os seus membros para as reformas constitucionaes; e bem assim, nenhum delles admitte que o consentimento de todos os seus membros seja bastante para effectuar-se uma reforma da Constituição. Variando, embora, na fórma, os Estados-federaes admittem a reforma da Constituição, por deliberação da *maioria*; — e não, por deliberação dos Estados federados sómente, mas, mediante o voto da nação, ou dado *di-*

juridicas distinctas, — (Constituição Brazileira, art. 60, letra *d*; Constituição Suissae arts. 43 e 44; Constituição Americana, art. III § 2º; Constituição Argentina, art. 8º - Constituição Allemã. art. 3º); porquanto, a dizer a verdade de facto, e o nosso modo d ver particular sobre este ponto,— a *cidadania*, verdadeiramente dita ou unica, na Federação, é a nacional. Não ha duvida, que o individuo, pelo facto de ser *habitante* de um Estado determinado, deve ter direitos ou desempenhar funcções, que um outro, — delle *não-habitante*, não poderá gozar; mas, só por isto, não é de concluir, que aquelle tenha uma *cidadania* estadoal, em contraposição ou em confronto com a cidadania federal. O facto dá-se identico no Estado unitario, com relação aos habitantes das provincias ou municipios, mesmo, quanto á qualidade de *eleitor*, e ao exercicio de outros direitos civis e politicos; e no emtanto, ninguem se lembrou ainda de ver nisso uma razão de dupla cidadania no Estado unitario.

E', pois, manifesto que, em rigor, tambem na Federação, só ha uma *cidadania unica*, capaz de ser contraposta á dos individuos de outras nacionalidades: — a cidadania federal ou a nacional.

Apezar de certas disposições especiaes, talvez, menos explicitas, ou mesmo inductivas do contrario,— as contituições modernas levam egualmente á conclusão semelhante; porque todas ellas reconhecem de maneira uniforme, que a materia relativa á acquisição e á perda da nacionalidade pertence *exclusivamente* á competencia federal (Constituição Americana, art. I, § 8º, n. 4; Constituição Suissa, art. 44; Constituição Allemã, art. 4; Constituição Argentina, art. 67, n. 11; Constituição Brazileira, art. 34, n. 24).

[28] Ob. cit., pag. 458.

[29] *Ibidem.*

rectamente pelo povo, como na Suissa, ou pelos seus *representantes*, como nas demais Federações modernas [30].

Distincção, não menos accentuada, pensa o autor citado, é tambem a que se dá, com relação á effectividade das garantias da Constituição. Não se ignora, que as principaes Confederações, como as Provincias-Unidas da Holanda, a Confederação Suissa até 1848, os Estados-Unidos da America antes de 1787, e o antigo Imperio Allemão, « não tinham em si mesmas, em suas faculdades governamentaes, ou no seu orgão e funcções, os meios proprios de uma existencia independente e de segura efficacia; mas, notadamente, na ordem militar e financeira, ou, ao menos, nesta ultima, eram ellas dependentes da boa vontade de seus membros; — podiam ordenar muitas cousas, mas, realmente, muito poucas podiam ellas proprias fazer [31] ».

Succede o contrario nos Estados-federaes modernos, os quaes teem em si mesmos, nas suas faculdades governamentaes, nos seus orgãos e funcções, os meios proprios de uma existencia independente e de segura efficacia; elles agem, pelo menos nos casos ordinarios, sem a menor dependencia de seus membros, quanto a *prestações* ou *fornecimentos* provenientes dos mesmos [32].

« Logo, conclue Westerkamp, póde-se e deve-se estabelecer, como caracter distinctivo da Confederação e da Federação,— a *sufficiencia, subsistencia e independencia, propria,* da União diante de seus membros: — são Federações as que possuem taes qualidades; —as outras são Confederações [33].»

10 — L. Le Fur, depois de haver analysado a *inexactidão* ou *insufficiencia* dos diversos *criterios*, a que nos temos referido [34],

[30] *Westerkamp* — *ob.* cit., pag. 460. e segs.

[31] *Ibidem*, pag. 462.

[32] *Ibidem.*

[33] "*Man wird daher das Unterscheidungsmerkmal von Staatenbund und Bundesstaat in die Sebstgenugsamkeit, die Selbständigkeit, die Unabhängigkeit des Bundes gegenüber seinen Mitgliedern setzen dürfen und müssen; diejenigen Bünde sind Bundesstaaten, bei denen diese Eigenschaften vorhanden sind; die anderen sind Staatenbünde*". — *Ibidem*

[34] Fizemol-o, guardando a mesma ordem, em que o autor, acima dito, seguindo egualmente a *Westerkamp*,— os nomeia e aprecia na sua obra —"Etat Fédéral et Confederation d'Etats" — (pag. 717 a 727).

é de parecer, que a *mór parte delles* repousa apenas sobre simples differenças de gráo, e não, sobre differenças *qualitativas* entre a Confederação de Estados e o Estado-federal, e que, além disto, quasi *todos elles* se acham em contradicção com o proprio objecto, que pretendem explicar. Entende, portanto, que é mister pôr de lado essas differenças de *ordem secundaria*, que podem, ou não, existir em tal, ou tal caso, e adoptar-se uma noção fundamental, *inseparavel do Estado*, e cuja ausencia importe, necessariamente, a ausencia do caracter do proprio Estado [35].

Ora, segundo já foi demonstrado, o *caracter essencial* do Estado é a *posse da soberania*, — qualidade unica, que por sua vez o distingue de todas as outras fórmas de associação humana.

E dahi, observa o citado autor: « Si examinar-se, sob este ponto de vista, as diversas fórmas de união federativa, ver-se-ha que a existencia *simultanea* de varios Estados num mesmo territorio sendo impossivel, — todas as fórmas possiveis se reduzem, necessariamente, a uma das duas seguintes: a *União* de *Estados soberanos*, onde o poder central não póde, pela razão da soberania dos membros da União, possuir *egualmente*, a soberania, nem, conseguintemente, o caracter de Estado,— e o *Estado central soberano*, cujos membros não podem ser, sinão, collectividades publicas não-soberanas [36] ».

No primeiro caso, ajuntamos nós, existe a *Confederação*, perfeitamente caracterisada, pela soberania inseparavel dos Estados particulares; no segundo, teremos a *Federação* ou o *Estado-federal*, egualmente caracterisado, pela posse exclusiva da mesma soberania.

E, conseguintemente, é, como affirma Le Fur, na noção da soberania, que se acha o *unico criterio* de distincção, *intrinseca e radical*, entre as duas categorias do regimen federativo [37]; ou, usando dos proprios termos, com que elle procurou re-

[35] *Le Fur* — ob. cit., *ibidem*.

[36] *Ibidem* — ob. cit., pag. 728.

[37] O autor trata neste ponto de definir o que se deve entender por *soberania de Estado*, «o *direito de determinar livremente a sua competencia* »; e depois da analyse conveniente da materia, conclue com uma lista das organizações principaes, que, no

sumir o assumpto : « *As duas noções de Estado-federal e de Confederação de Estados se distinguem, em que só a primeira destas duas fórmas de união possue a soberania, manifestada pelo direito do poder central de determinar livremente a sua competencia, e, por consequencia, o caracter de Estado,* — emquanto que a segunda, — *a Confederação de Estados, ao contrario, não constitue um Estado, mas uma associação de Estados, e a soberania* desta associação *reside, não no poder central, mas nos Estados confederados* [38] ».

E' o mesmo conceito que Jellinek formulara, por sua vez, nestas poucas palavras : « alli, a soberania da União ; aqui, a soberania dos membros della [39] ».

II

Defeitos do regimen federativo

11 — Em outra parte já tivemos occasião de alludir aos « defeitos da Confederação » ; por isso, devemos agora tratar, de preferencia, dos que se referem, mais directamente, ao Estado-federal ou á Federação, ainda que, não raro, sejam os mesmos,

seu entender, são Confederações ou Federações, indicando, como da primeira especie: a *Republica das Provincias-Unidas*, de 1579 (data da união concluida em *Utrecht* entre sete provincias hollandezas) a 1795 ; — a *Confederação Suissa* antes de 1798, — *Idem*, depois de 1803 a 1815 sob o *Acto da mediação*, e emfim, de 1815 a 1848 ; — a *Confederação do Rheno* (Rheinbund) de 1806 a 1813 ; — a *Confederação Germanica* (früherer deutscher Bund) de 1815 a 1866 ; — a *Confederação dos Estados-Unidos* de 1778 a 1787 ; — os *Estados Confederados da America*, durante a guerra da secessão, de 1861 a 1865 ; — a mór parte das Colonias Inglezas da Australasia, depois do *Acto de 10 de agosto de 1885*, creando um *Conselho federal* da Australasia ; — e indicando, como da segunda especie: a *Suissa*, depois de 1848 ; — a *Allemanha do Norte*, de 1866 a 1870 (Norddeutscher Bund), e a *Allemanha inteira* (Neus deutscher Reich) depois de 1870 ; — a *Hungria-Croatia-Slavonia*, depois do *Compromisso* de 1868 ; — os *Estados-Unidos da America*, depois da Constituição de 1787 ; — o *Mexico* ; a *Republica Dominicana* ; — a *Venezuela* ; — a *Republica Argentina* ; e os *Estados Unidos do Brazil*.

[38] *Ob. cit.* pag. 734.

[39] *Jellinek* — *ob. cit.* pag. 298.

tambem communs a todo o genero federativo. Os principaes defeitos, que se costumam apontar, são os seguintes:

a) A *fraqueza do poder federal* [40] nos negocios internos do paiz. Este defeito é attribuido em geral ao regimen federativo, e não, á Federação sómente. Presume-se que, dada a coexistencia de diversos governos locaes, devidamente organisados, sobre um mesmo territorio e povo, — o poder central careça, em determinadas circumstancias, de prestigio ou força bastante para impor-se de maneira efficaz. Por exemplo, na revolta de um ou mais membros da *União* na recusa destes ou de certa parte da população, em obedecer a leis ou actos do poder federal, sob pretextos ou razões, mais ou menos plausiveis; não ha duvida, que, ao menos á primeira vista, o governo federativo parece dispor de menos elementos de ataque ou de resistencia do que o de um Estado unitario.

Na *Confederação* o defeito póde mesmo tomar proporções enormes e até funestas; porquanto, os seus membros conservando-se soberanos, a União poderá achar-se, pela recusa dos mesmos, sem forças e meios para se fazer respeitar, sinão, para defender a propria subsistencia. Mas, na Federação, propriamente dita, *qual* definimos nos capitulos precedentes, não é de receiar, que as cousas offereçam semelhante aspecto, uma vez que ella dispõe por si mesma de meios efficazes da propria subsistencia e defesa, como autoridade suprema de todo o paiz.

E para previnir uma tal contigencia, bastaria talvez o emprego destes dous meios: — 1º, que o poder central, nas suas relações ordinarias com os Estados federados e com o paiz, mantenha sempre pela lei e pelos actos administrativos a supremacia, que lhe compete, como governo nacional, não admittindo, sem *prompta repressão*, o mais leve desacato á sua soberania; 2º, que o mesmo governo vele, para que os Estados federados, no exercicio da sua autonomia local, não ultrapassem os limites, que lhes cabem pela constituição federal.

[40] Já se sabe, que esta expressão é empregada em contraposição ao poder estadoal ou local.

Uma vez fundado, pelas boas normas, o respeito devido á autoridade nacional, esta, com o tempo, crescerá de prestigio, e não deixará de mostrar-se bastante forte nas occasiões criticas. A historia das Federações Americana, Suissa e Argentina, não attesta, de certo, a *supposta* fraqueza do poder federal; ao contrario, sempre que se tem feito necessario, elle tem sabido impor-se, como autoridade suprema da Nação. Semelhantemente no Brazil, deixando de fallar de outros factos, é de lembrar que, por occasião da grande *Revolta de 6 de Setembro* (1893-1894) e da *luta civil* do Rio Grande do Sul, o Governo federal revelou a energia e poder necessarios para debellar as mais terriveis difficuldades. Declarou o *estado de sitio* no Districto Federal e em seis Estados da União [41], e agio de modo, que deixou firmada a convicção geral, de que a União possue todos os elementos de força e prestigio, para impor-se contra quem quer que attentar contra a Constituição e as leis, dentro do terrirorio da Republica.

b) O *precario da existencia da união federativa*, pelas possibilidades manifestas de dissolução. Este defeito póde, com effeito, ser imputado á *Confederação de Estados* pelas razões, a que em outro logar tivemos de referir-nos [42], mas, na *Federação*, a sua realização é muito difficil. A dissolução póde ser *directa*, suppondo-se a separação *(secession)* dos Estados federados; ou *indirecta*, admittindo-se, que uma parte delles formam entre si uma *nova união*, muito embora, sem romper abertamente o *vinculo federativo geral*, a que todos se acham sujeitos. Quanto ao direito de *separação*, a Federação não o reconhece absolutamente aos seus membros; é a regra *fundamental* desta especie federativa. A Federação é uma união *indissoluvel*, *indestructivel* [43], e ao poder central incumbe mantel-a, usando dos meios de força que forem precisos. Em regra, não se encontra expressamente declarado na Constituição do *Estado-*

[41] Estes Estados foram: Rio Grande do Sul, Santa Catharina, Paraná, S. Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco.

[42] Vide pag. 58 e seg.

[43] *Hic* pags. 89 e 90.

federal, que os seus membros carecem do *direito de separação*, e, segundo sabe-se, foi em vista desta omissão, que os Estados do Sul, (na Norte-America) se considerando *soberanos*, resolveram retirar-se dos Estados-Unidos, para formar uma Confederação de Estados (*Confederate States*). O exemplo lembrado, ainda que de grande importancia, é, todavia, o unico do *pretenso direito de separação*, exercido por Estados federados. Não se ignora, porém, que semelhante pretensão foi repellida com a maxima energia, como sendo contraria á Constituição dos Estados-Unidos; e os *Estados separatistas*, tratados como simples *rebeldes*, foram, não só, submettidos, como ainda, reorganisados e mantidos na *União*, conforme as leis e as novas condições, estabelecidas pela mesma.

— Quanto a *uniões*, porventura, feitas pelos Estados particulares dentro da propria Federação, essas não podem ser permittidas, desde que tenham natureza ou caracter politico; o vinculo, que os liga ao *Estado-federal*, exclue, no todo, a possibilidade desse direito. As convenções ou ajustes, que os Estados federados podem razoavelmente celebrar, se restringem a interesses locaes da ordem economica, commercial e financeira, ou de especie diversa, mas, nunca sobre objecto e fins politicos. Neste ponto, o direito positivo das Federações tem sido sempre claro e expresso [44].

Logo, não é tamanho, o allegado defeito de *possivel* dissolução, ao menos, pelo que diz respeito á propria Federação.

Os Estados desta podem um dia desaggregar-se, e dahi resultar a dissolução, não se contesta. Mas o facto presuppõe uma *revolução triumphante* dos mesmos, e não, uma *qualidade prejudicial* ou uma *consequencia* propria do systema.

c) A *falta de uniformidade* na legislação e administração publica. Em uma *Confederação*, onde não ha um Estado ou povo, mas Estados independentes e povos differentes, a diversidade da lei e da administração é, ou deve ser, a regra; na *Federação*, porém, cumpre distinguir, si trata-se de materia

[44] Vide: Const. Br., art. 65, n. 1º; Const. Ar., art. 108; Const. Suissa, art. 7º; Const. Am., art. II, § 10.

de interesse geral, ou de cousas inteiramente peculiares á vida local.

Na primeira hypothese, *a diversidade de legislação*, sobretudo nô que respeita á moeda, pesos e medidas, á educação nacional, ao direito civil, commercial, criminal e processual, seria, com certeza, de grande inconveniencia.

Mas, na segunda hypothese, não se póde, ao menos, como regra, affirmar, que a *diversidade da lei e da administração* seja um mal; ao contrario, é de suppor, que semelhante facto corresponda melhor ás condições e circumstancias especiaes differentes, as quaes, sujeitas á uniformidade, já não seriam capazes do bem ou fim, que porventura se pretenda.

E, para obviar o defeito que se allega, haveria *meio pòssivel e certo*: bastaria sujeitar á *legislação federal* a maior somma de materias e objectos que interessam á vida nacional, e deixar ao *poder estadoal* o que fòr, real e sómente, da economia local.

Na pratica administrativa dar-se-ha talvez a difficuldade de bem *repartir* as duas competencias; muito importando não sacrificar a *boa regra da descentralisação* pelo desejo de ver guardada maior *uniformidade*; mas, quanto a dar esphera mais lata á legislação *federal*, ou mesmo a sua *unidade*, sobre assumptos de interesse geral, a difficuldade é nenhuma.

Nota-se, pelo contrario, que a tendencia geral das Federações actuaes, — é para a *centralisação legislativa*, até mesmo nos paizes que, como a America do Norte e a Allemanha, conservaram o principio da legislação separada [45].

d) A fraqueza na direcção dos negocios e relações exteriores do paiz.

Não se póde dizer, ao menos *a priori*, que a *fraqueza* na direcção dos negocios externos seja um defeito *congenito* da união federativa. Pelo contrario, a historia nos diz, que diversas organisações politicas do genero teem sido realizadas, justamente, com o fim de se tornarem mais respeitaveis e mais fortes nas suas relações internacionaes. E, com effeito, não seria de boa razão — negar

[45] *E. De Laveleye*, — ob. cit., 2º vol., pag. 119.

que a reunião de forças diversas deve ter maior vigor e importancia, do que cada uma dellas isoladamente.

E' certo, que *Confederações* teem havido, cujo prestigio nas relações internacionaes chegou a ser quasi nullo, taes, por exemplo, — o *Santo Imperio Romano* da Nação Allemã, — a *antiga Confederação* da Suissa (antes de 1848),— as *Provincias Unidas* do Rio da Prata, e outras. Mas o defeito não provinha-lhes propriamente do elemento federativo, e sim, — ou das disposições incongruentes, que as regulavam, ou da *anarchia* predominante nas relações internas dos governos confederados. Além disto, si conviesse contrapôr factos a factos, bastaria interrogar:— e o actual Imperio Allemão, e a Federação Norte-Americana, serão, acaso, considerados Estados *fracos* nos negocios externos, pela circumstancia de serem Estados-federaes? De certo ninguem ousaria affirmal-o. Todos sabem o valor crescente, com que o Imperio Allemão pesa, desde 1871, na balança internacional; e a Republica Norte-Americana acaba de demonstrar a sua enorme força e vigôr de potencia internacional na recente guerra, que travou e venceu, com a Hespanha sobre a Ilha de Cuba.

Uma das causas de possivel fraqueza, que póde dar-se na Federação, como *pessoa internacional*, seria,— si porventura fosse reconhecido aos Estados federados a faculdade, egual ou concurrente, de intervir nas relações da ordem externa...

E' evidente que, rompida a unidade de acção nos negocios dessa natureza, — o *Estado-federal*, só por isto, se mostraria, desde logo, diminuido de importancia aos olhos dos Estados unitarios. Entretanto, outra é a regra: a não ser por excepção [46], só o *Poder Federal*, — isto é, a União é, que goza dos direitos de pessoa do direito internacional. E, pois, afastada esta circumstancia, e não afrouxados os laços, que devem tornar a acção do poder federal, sempre respeitada e forte em todos os Estados federados, para tudo quanto disser respeito ao *interesse geral* da nação; — razão não ha, para que se considere a Federação, um *governo fraco* na direcção dos negocios externos.

[46] Vide pags. 92 e 95, nota [81] ibidem.

e) A marcha complicada dos negocios publicos, proveniente da dualidade de legislação e de administração. O defeito allegado é, antes de tudo, uma condição do systema. Mas sel-o-ha realmente tamanho? Nem sempre a simplicidade da machina é signal do seu aperfeiçoamento e efficacia. Por certo, que a Federação é um regimen de governo, assaz complexo, e, portanto, muito mais difficil de ser *manejado*, do que o regimen simples do Estado unitario. Si o que se devesse procurar n'um governo fosse, de preferencia, a sua *simplicidade*, a fórma melhor, mais perfeita do mesmo, seria o *despotismo*, cujas peças são as menos complicadas e singelas: — um individuo é a *lei*, a *autoridade* e a *força*,— e todos os mais, a *obediencia*, a *submissão*, a *passividade*... Entretanto, quem uma vez provou as doçuras da liberdade, e gozou as vantagens do *self-government* [47], preferirá, com certeza, as difficuldades dos governos constitucionaes modernos a essa *simplicidade* de fórmas do despotismo. Neste ponto, a mecanica social não differe da mecanica industrial: na maioria dos casos a *complexidade* do machinismo é condição, para que elle funccione com a maior perfeição, e dê, em menor tempo, os maiores ou melhores resultados.

A *duplicidade* de governos no paiz, um geral, e outro local, ambos funccionando, com as suas rendas e a sua milicia proprias, com os seus apparelhos de administração e justiça, — sobre materias distinctas, mas, todos movidos em vista do bem commum, — dá, por isso mesmo, occasião e motivos frequentes, para que os individuos se exercitem nos misteres, e aprendam melhor os seus deveres e direitos, como coparticipantes da vida publica.

O contraste continuo entre os negocios da Nação e os do Estado federado,— a communicação ininterrompida dos interesses e relações de uma e de outro, — a homogeneidade do fim, — e a convergencia para este, embora por caminhos differentes; — tudo concorre para educar o sentimento popular, e dar ao povo um criterio, que o leva a bem distinguir e julgar das necessidades ou conveniencias da causa publica. Não affirmamos que a excel-

[47] Este termo significa — *governo de si mesmo*, e, em regra, emprega-se para sndicar a *autonomia* do governo local, no que diz respeito aos proprios direitos e interesses.

lencia de um governo esteja na razão directa da sua difficuldade; mas não pomos duvida em dizer, que, quanto mais *livre* e *descentralisada* fôr a fórma de um governo, tanto mais difficil será a sua marcha e execução; e que, no emtanto, é essa mesma difficuldade, proveniente da *dualidade de governos*, que, prendendo a attenção de todos, converte-se em escola pratica de politica, donde sahem os homens de governo para a União e para os Estados, dotados de energia, instruidos pela propria experiencia, e capazes de decidir, acerca do bem particular em confronto com o bem géral, pela parte que lhes cabe tomar na luta dos interesses da ordem federal e estadoal ao mesmo tempo [48].

III

Vantagens da Federação

12 — O apregoamento das virtudes da Federação neste seculo, sobretudo, depois que a extraordinaria prosperidade da America do Norte tornou-se assás conhecida e admirada pelos povos da Europa, é, por assim dizer, um *logar commum* da mór parte dos escriptores e estadistas, que se teem occupado do assumpto [49].

[48] E' de vêr sobre estes pontos: — *Brunialti*, ob. cit. pag. CCI; — *Le Fur*, ob. cit. pag. 336 e seguintes; — *Brie*, ob. cit. pag. 945; — *Jellineck*, ob. cit. pag. 176 e seguintes; — *J. Bryce*, ob. cit. pags. 331-341. — No que acima dissemos, encontra-se um *resumo* da critica feita por este ultimo autor sobre o systema federal (*Criticism of the federal system*).

[49] Com os olhos, mais ou menos, voltados para a grandeza politica e economica da *União Americana*, os autores teem sido realmente prodigos em louvores ao systema da Federação, adoptado naquelle paiz. Vejamos a linguagem de alguns dentre elles.

— «Esse ideal (de um governo federal), no seu mais elevado e aperfeiçoado desenvolvimento, é a producção melhor acabada da agudeza politica. — (*the most finished and the most artificial production of the political ingenuity*)» — *Ed. A. Freeman* (History of federal government, London 1863), citado por *Westerkamp*, ob. cit., pag. 510.

— «E' a obra mais admiravel que, em dado tempo, occorreu ao cerebro e proposito humano (*The most wonderful work ever struck of at a given time by the brain and purpose of man*)» — *W. C. Gladstone*, cit. por *Westerkamp*, ibidem.

— «Nenhum povo dos tempos antigos ou modernos mostrou jámais tanto genio na fundação de um Estado.» — *Von Holst* (The Constitutional Law, trad. por *Mason*, Chicago, 1887), "*palavras finaes*" do livro citado.

— «Entre os governos modernos, o que mais se approxima do ideal scientifico é o governo dos Estados-Unidos da America, que, pela primeira vez, nos apresenta o

Não entra, porém, em nosso proposito transcrever para aqui os conceitos encomiasticos, emittidos a esse respeito, ou analysar a razão e fundamentos dos mesmos; até porque, ao nosso modo de vêr, nenhum systema de governo é, em si e por si, o regimen perfeito, e, conseguintemente, o *preferivel*, sempre e em toda a parte.

E' preciso ter muito em conta, na adopção deste ou daquelle systema, as tradições historicas, os elementos ethnologicos, e o meio material, que, como factores concurrentes da vida commum, influem ás vezes na pratica, de maneira decisiva sobre o successo ou insuccesso do systema politico, — ainda o melhor combinado, sob o ponto de vista dos principios.

Que a Federação possue vantagens importantes, como fórma de governo, é facto irrecusavel; e isto mesmo parece-nos ter ficado patente, de quanto já ficou dito sobre o caracter, objecto e fins da mesma [50].

O que agora resta adduzir sobre este ponto é, realmente, muito pouco. Temos, apenas, que mencionar determinadas *possibilidades* ou *condições* da vida publica, que, ou são exclusivas da Federação, ou nella se realizam com proveito maior, em vista dos fins do governo, — encarando este, como ordem de interesses geraes e interesses locaes, a um mesmo tempo.

exemplo da *semecracia* pratica em nosso seculo » — *J. V. Lastarria* (Leçons de Politique Positive, pag. 238. Paris, 1879). — *Semecracia* é, para o autor, synonymo de *Self-government*.

— « Em todos os governos humanos haverá lados fracos e abusos, — e pouco avisado se mostrará, quem pretender que a perfeição possa sahir da imperfeição. Mas, a Constituição Americana, tomada no seu conjuncto e em todos os seus detalhes, é ainda a menos imperfeita, que jámais tem existido. » — *O. A. Brownson* (La Republique Americaine, pag. 253, trad. por *Le Comte de Lubersac.* Paris, 1870).

— « A Federação, diz *Franz*, é o remedio supremo, não só, para resolver a questão politica, mas tambem, a questão social... O federalismo é o principio, que deve dirigir a sociedade moderna, por ser elle a conciliação suprema de todas as difficuldades. » — *Aut. cit.* (Der Föderalismus, — Mainz, 1879).

— « A Federação é a idéa mais viva de nosso seculo, e acabará por ser um facto para todos os povos... — E' o melhor meio, não só, de constituir as nacionalidades, mas ainda, de assegurar á cada uma a liberdade e a ordem, e de sobrepor a todas um poder que, respeitando a sua autonomia, diminue as discordias que possam levar á guerra, concilia os dissidentes e provê aos interesses communs ». — *Py y Margall.* (Las Nacionalidades, — Madrid, 1877, citado por *Brunialti*, ob. cit. pag. CCXL).

[50] Cap. IV retro, e ns. I e II deste Capitulo.

Vejamos, com effeito, quaes são as vantagens, mais importantes que, debaixo deste aspecto, se reconhecem geralmente ao regimen da Federação.

13 — A Federação fornece os meios de formar, de collectividades publicas diversas (*Estados*, *provincias*, *cantões*), uma só nação, debaixo da autoridade suprema de um governo nacional, sem, por isso, extinguir as suas administrações e legislações separadas e o patriotismo local [51]. Embora não se negue a possibilidade da descentralisação e da autonomia local (*self-government*) no regimen do Estado unitario, a verdade é, que, na Federação, se póde attender, com maior conveniencia, á diversidade de raças, de religião, de costumes, de tradições historicas, que porventura se deem no mesmo paiz; pois é evidente que, com a legislação e a administração particular de cada um dos membros da Federação, se poderá corresponder melhor ás suas condições e necessidades, do que com as disposições legislativas e administrativas, uniformes, de um poder central unico, as vezes, expedidas de um *ponto longinquo*, para todas as zonas do territorio nacional [52].

14 — A Federação habilita, igualmente, a empregar os melhores meios de desenvolver um grande paiz, sobretudo, si este fôr ainda um paiz novo, como, em geral, succede com as republicas americanas. A variedade dos meios, a adaptação das leis e medidas ás circumstancias peculiares de cada territorio, tudo feito de maneira natural e, por assim dizer, seguindo *um caminho espontaneo*, effectuará, sem duvida, uma extensão de progresso, que não seria de esperar da acção de um governo centralisado, sempre disposto a applicar um mesmo systema em todos os seus dominios [53].

E deste modo, acccentua J. Bryce, as necessidades especiaes de uma *região nova* são satisfeitas pelos seus habitantes,

[51] *J. Bryce* — ob. cit., pag. 342.

[52] Pelo que diz respeito ás tradições historicas, não ha duvida, que é mais facil a varios Estados independentes *unirem-se* em Federação, para constituir um grande Estado-federal, no qual podem conservar, *si et in quantum*, os seus direitos tradicionaes, do que si se *fundissem* em um Estado unitario. E' o facto, que realizou-se na Allemanha pela fundação do actual Imperio federal *J. Bryce* — *loc. cit.*

[53] *J. Bryce* — loc. cit.

indigenas ou adventicios, da maneira, que lhes parecer melhor: os seus males especiaes são curados por meio de remedios especiaes, ora mais drasticos, do que um paiz antigo o exigiria, ora mais brandos, do que um paiz antigo toleraria; ao mesmo tempo que o espirito da confiança em si proprio (*self-reliance*), entre os que constroem essas novas communidades, é estimulado e respeitado [54].

E para convencel-o, deverá, certamente, valer muito mais, que simples razões, o grande facto da Federação Norte-Americana, cujo desenvolvimento se assignala nestes poucos factos: — os 13 Estados, que adoptaram o regimen federal em fins do seculo passado, são hoje em numero de 45; a superficie total dos dois milhões de kilometros quadrados de 1790 alargou-se a cerca de 10 milhões; e a pequena população, que não chegava bem a quatro milhões de habitantes (1790), já excede agora de 64 milhões!

E tudo isto, e a grandeza e a prosperidade, que dahi resultam para o paiz e para a nação, teria sido possivel no regimen unitario?...

15 — A Federação previne, ou obsta mesmo, em muito, a existencia de um *governo despotico*, absorvendo todos os poderes e ameaçando as liberdades particulares do cidadão [55]. Não poderá sel-o um governo local, porque a sua conducta, uma vez fóra da Constituição, seria reprimida pelo poder federal, o qual se exerce, conforme as circumstancias, tanto sobre os individuos, como sobre os membros da Federação. Não poderá igualmente sel-o o governo central, porque a sua origem, inteiramente popular [56], e a esphera de acção independente, reservada aos poderes estadoaes, servem de obstaculo ou de meio para inutilisar quaesquer pretenções absorventes do referido governo.

16 — A Federação póde incluir diversos Estados ou Governos, que, pelas suas condições particulares, não sejam ca-

[54] *Ibidem.*

[55] *J. Bryce* — loc. cit., pag. 343.

[56] Neste ponto temos em vista as federações republicanas, ás quaes, principalmente, o referido regimen melhor se adapta.

pazes de defender, isoladamente, a sua propria existencia e autonomia, de maneira efficaz e conveniente; aos quaes, entretanto, a *união federal* habilita a constituir um todo respeitavel, não só, aos olhos dos differentes membros da collectividade, como tambem, aos olhos das nações estrangeiras.

— A consciencia de bastante força é, sabidamente, condição indispensavel ao engrandecimento e bem-estar de um povo; e não se ignora, que foi, precisamente, no intuito de unir as vantagens diversas, que se encontram na grandeza e na pequenez das nações, que se engendrou o systema federativo [57].

17 — Da divisão de poderes e attribuições governamentaes, que é fundamental na Federação, entre a União e os Estados, resultam ainda outras consequencias, evidentemente vantajosas para os individuos e para toda collectividade nacional. O poder estadoal, dirigindo e regulando quanto cabe na sua jurisdicção, allivia muito o encargo do poder federal, que, por isso mesmo, só tem de occupar-se dos assumptos de interesse geral; e deste modo, os negocios publicos podem ser, não só, melhor estudados, como tambem, despachados com maior conveniencia e opportunidade.

E com essa diminuição de encargos legislativos, administrativos e judiciarios do governo geral, — diminuirão, ao mesmo tempo, as causas de responsabilidade, ou, mesmo, de crises para o referido governo e para toda nação.

Erros dos governos locaes ou factos diversos desta natureza podem motivar o apparecimento de graves queixas ou descontentamentos em um ou mais Estados; e no emtanto, desde que não affectem ao interesse geral da União, o governo central, bem como os dos outros Estados, em nada, serão coparticipantes do mal-estar, porventura, existente em zonas determinadas.

Por outro lado, o governo de si proprio [58] *(self-government)*, consequencia obrigada ou natural da Federação, estimúla o interesse do povo nos negocios, que lhes são immediatos; — avigora a vida politica local, educa o cidadão no seu curriculo

[57] *A. de Tocqueville* — "Democratie en Amerique", vol. I, pag. 194. Paris, 1850.

[58] Talvez não seja a traducção exacta da *palavra* — *self-government*; mas não temos expressão mais concisa para exprimil-a.

diario de dever civico, ensinando-lhe que a vigilancia constante e o sacrificio do proprio tempo e labor são o preço, que cada um deve pagar pela liberdade individual e pela prosperidade collectiva [59].

E' tambem por este modo, que um povo fica habilitado a julgar da legislação e administração, que melhor convém ao bem commum, e, conseguintemente, capaz de sustentar, com convicção e patriotismo, os actos dos poderes publicos, na emergencia de qualquer crise ou difficuldade de ordem interna ou externa.

18 — Tal é a enumeração das vantagens principaes, que geralmente se attribuem ao regimen politico da Federação.

Serão ellas, realmente *effectivas*, para todos os povos, realisaveis em qualquer paiz? Eis ahi a questão, que não pode ser respondida de maneira affirmativa, pelo simples conhecimento dos principios, ou como a *deducção* de argumentos theoricos sómente [60].

[59] *J. Bryce* — loc. cit.

[60] O illustre escriptor, *J. Bryce*, a quem temos citado, é de opinião, que todas essas vantagens apontadas e varias outras se teem com effeito realizado na Federação Norte-Americana; mas, depois de dar as razões da sua convicção, elle conclue: «Mas o verdadeiro valor de um systema politico *(political contrivance)* não está na sua agudeza *(ingenuity)*, e sim, na sua adaptação ao temperamento e circumstancias do povo, para o qual elle se destina; — no poder desse povo de usar, animar e dar uma fórma legal a essas forças de sentimento e interesse, que elle encontra em ser. Succedeu assim com o systema americano... E' esta necessidade de determinar a *conformidade (suitability)* do machinismo com os operarios, e a sua influencia sobre elles, bem como, a capacidade e boa vontade dos operarios em usar o machinismo, que torna difficil predizer o resultado de um plano politico, — ou, si elle tem tido successo num paiz, aconselhar a sua imitação a um outro...

«Os expedientes, que nós admiramos na Constituição Americana podiam ter provado inoperativos em um povo, menos patriotico e menos confiante de si mesmo *(self-reliant)*, menos amigo e afferrado á lei *(less law-loving and law abiding)*, do que são os Inglezes da America.» *J. Bryce*, loc. cit., pag. 349.

Entende ainda o mesmo autor, — «que o merito caracteristico da Constituição Americana está no methodo, pelo qual ella resolveu o problema de assegurar um governo central *efficiente*, e preservar a unidade nacional, concedendo, ao mesmo tempo, livre escopo para as diversidades, e livre campo para a autoridade dos membros da Federação. Ella deu ao governo nacional autoridade directa sobre todos os cidadãos, independentemente dos Governos dos Estados, deixando, entretanto, amplos poderes nas mãos destes ultimos Governos. E collocada a Constituição acima de ambos os Governos — nacional e estadoal — foi attribuida a decisão das disputas entre elles a um corpo independente, encarregado da interpretar a Constituição, — um corpo, que deve ser considerado, não só, a terceira autoridade do Governo, como a propria voz da Constituição, *ié.* — o revelador da mente do povo, cuja vontade se acha expressa nesse supremo instrumento.

«A applicação destes dous principios, desconhecidos ou, ao menos, pouco usados pelas Federações anteriores, tem contribuido mais, do que tudo, para a estabilidade do systema americano, e para a *reverencia*, que os seus cidadãos lhe prestam; — *reverencia*, que é a melhor garantia da sua permanencia». — *J. Bryce* — *Ibidem*; *Le Fur* — ob. cit., pag. 332 e segs.; *Brunialti* — ob. cit., pag. CXCIV; *Westerkamp* — ob. cit., pag. 510 e *nota ibi*; *E. De Laveleye* — ob. cit., 1º vol., pag. 71 e segs.; *De Tocqueville* — ob. cit., pag. 190 e seg.

Na ordem politica, como na ordem economica dos povos, o successo depende, antes de tudo, mais do que tudo, — do *homem*, e do *meio particular*, em que elle pensa, projecta, resolve, e executa. O valor dos principios é *condicional*, é *relativo*, conforme á comprehensão, á habilidade e á probidade dos individuos, que tem de dar-lhes a devida applicação...

Entretanto, não querendo diminuir a grande fé dos *crentes* a esse respeito, tambem vamos concluir esta parte de nosso trabalho, repetindo ao leitor as palavras de um dos periodos finaes, com que Brunialti fecha o seu livro — *Unioni e Conbinazioni fra gli Stati* : — « Reconheçamos, pois, que o Estado-federal é a forma mais elevada e perfeita, que as uniões entre os Estados podem assumir. Das simples combinações para fins determinados temos chegado até ao organismo, o mais complexo e perfeito, e temos visto, como este tem contribuido para o poder, o bem estar, e desenvolvimento civil, politico, e economico, de povos grandes e livres » . . . .

PARTE ESPECIAL

CAPITULO I

A UNIÃO FEDERATIVA DO BRAZIL

I

Formação e Caracter da mesma

1 — A *Federação Brazileira* é o regimen livre e democratico, que os representantes do povo brazileiro, reunidos em Congresso Constituinte, estabeleceram, decretaram e promulgaram [1], — pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Nos termos desta, a Nação Brazileira adoptou, como fórma de governo, sob o regimen representativo, a *Republica Federativa* proclamada a 15 de novembro de 1889, constituindo-se, por união perpetua e indissoluvel das suas antigas provincias, em *Estados-Unidos* do Brazil [2].

[1] Const. da Rep. dos E. U. do Brazil, — « *Preambulo* ».
[2] Art. 1º da Const. cit.

Estas poucas palavras, que *trasladam*, por assim dizer, o proprio texto do art. 1º da referida Constituição, são bastante claras e expressivas, e capazes de indicar, por si mesmas, os caracteres fundamentaes da *União brazileira* em confronto ou contradistincção com outras organisações semelhantes do genero federativo.

Ella é, antes de tudo, uma verdadeira *Federação* ou *Estado-federal*, e não, uma *Confederação de* Estados [3].

A sua existencia juridica não *originou-se* de nenhum tratado ou *pacto* entre Estados independentes, como succede na *Confederação*; — mas, *directamente*, da propria vontade soberana da nação, que, como se disse, constituiu-se em *união perpetua* e *indissoluvel* das suas antigas provincias, sob o titulo de "Estados-Unidos do Brazil".

No emtanto, já deste ponto começa a differença da Republica Brazileira, posta em confronto com as outras *uniões* federativas, mais importantes, e ora igualmente existentes na America e na Europa, como passamos a demonstrar.

2 — Na America do Norte, não obstante a constituição federal começar o seu *Preambulo* pela formula — « *Nós o povo dos Estados-Unidos, ordenamos e estabelecemos* esta *constituição para os Estados-Unidos* », — o facto é, que ella fôra, primeiro, adoptada pelos *delegados dos Estados*, reunidos em Convenção, — *depois*, pelos *Estados*, — representados nas suas assembléas legislativas; — e só, em *ultimo logar*, pelo proprio *povo*, i. é. por meio de seus delegados, expressamente eleitos em cada Estado, para o fim de considerar e decidir a respeito da mesma [4].

Donde resulta, que a Federação Americana de 1787 é historicamente, sinão, a *continuação*, por certo, a *successora* [5] — da Confederação de Estados de 1777, muito embora *refundida* e *transformada* pela constituição federal, ora vigente. Com a approvação definitiva desta pelaf órma indicada, desappareceram certamente os « Artigos da Confederação » anterior ; a nova con-

[3] Vide nota [40] ao Cap. I da *Parte Geral*.

[4] *Th. Cooley* — « Const. Law », pag. 25.

[5] *Campbell Black* — « Handbook, of Am. Const. Law », pag. 31 e segs.

stituição tornou-se a *lei fundamental* da União federal instituida, e, em consequencia, o *povo dos Estados* passou, *agora*, a formar *uma só Nação*, na mais completa accepção do vocabulo [6].

Mas, o que não se póde tambem esquecer é :— que, antes da constituição federal, houve o *pacto federativo de Estados soberanos*, e que, antes do governo nacional, existiu e *predominou* o governo *de varios Estados*,— circumstancias estas, que deram á Federação Americana um elemento de formação' ou origem, verdadeiramente differente da Federação Brazileira.

3 — Na Suissa a Confederacão de *cantões soberanos* era a organisação politica dominante no paiz, quando em 1848, reconhecida a insufficiencia do *pacto federativo* de 1815, quinze e meio desses cantões, contra seis e meio, resolveram adoptar a constituição federal de 12 de setembro de 1848. Os cantões vencidos deram, ainda que tacitamente, a sua approvação ao novo instrumento, e, sómente em virtude deste, é, que o *povo* da *Suissa* foi unificado em uma só Nação. A Constituição de 1848 foi substituida pela de 29 de maio de 1874 ; mas, tanto pelos dispositivos desta, como pelas suas *reformas parciaes* posteriores, verifica-se que o pensamento predominante tem continuado a ser o mesmo, isto é,— o de melhor caracterisar o *Estado-federal*, armando-o, cada vez mais, de attribuições *mais latas* e *superiores* nas suas relações com os cantões federados.

Entretanto, do pouco que fica dito, é tambem de concluir, que a actual Federação Suissa é a continuação da *Confederação* anterior, ou antes,— um *acto formal* da vontade dos cantões soberanos, preferindo agora sujeitar-se aos termos de uma nova constituição, por assim convir melhor aos interesses de todo o paiz [7].

4 — Na Allemanha, não se ignora, a sua actual Federação, sob o titulo de «Imperio Allemão» *(deutsches Reich)*, é, nada mais, nada menos, do que a continuação da *Federação Allemã do Norte (Nord-deutscher Bund)*, a qual, por sua vez, tambem havia succedido á *Confederação Germanica* de 1815-1866.

[6] *Th. Cooley* — loc. cit.
[7] *Ibid.*, pag. 20, retro.

E, ou se considere a presente Federação, como effectivamente existente desde 1866, data da organisação da *Norddeutscher Bund*, ou da formação, propriamente dita, do *Deutsches Reich* em 1870, — o facto é, que a mesma fôra o resultado directo de *tratados*, celebrados entre Estados independentes e soberanos, muito embora fossem esses tratados convertidos, afinal, em verdadeira *constituição federal*, e esta, por sua vez, ratificada pelos representantes do povo, reunidos em assembléa [8].

5 — Na Republica Argentina, a constituição federal, ora vigente (de 25 de setembro de 1860), foi, incontestavelmente, um acto *ordenado, decretado e estabelecido pelos representantes do povo da Nação Argentina*, reunidos em Congresso Geral Constituinte [9], — o que dá á sua actual Federação, como, já o dissemos, o direito de ser considerada uma organisação politica, inteiramente resultante da soberania nacional, e não, um *regimen*, proveniente de pacto anterior entre Estados independentes.

Entretanto, não ignorado igualmente o facto, — que pela *Convenção de S. Nicolau* (30 de maio de 1852) as provincias se constituiram em *Estados do Rio da Prata*, e que fôra, em observancia dessa *Convenção*, que, depois, se reunio *o Congresso de Santa-fé*, e votou (1 de maio de 1853) *a Constituição da Confederação Argentina*; não se póde tambem deixar de admittir, que para a *formação* da presente Federação Argentina *influio ecooperou* um *poder anterior*, o das provincias ou Estados do Prata, os quaes, é intuitivo, — assim deliberaram e agiram, por onsiderarem-se então collectividades soberanas [10].

6 — A estas differenças historicas, ligeiramente notadas, sobre os *elementos da formação* de outras federações, em confronto com a Brazileira, se podem ajuntar ainda certas disposições do direito constitucional das mesmas, que teem a sua explicação nos

[8] *Le Fur* — ob. cit., pags. 112 a 127.

[9] Const. Arg. — « *Preambulo* » — ; *Hic*, pag. 26 retro.

[10] A Constituição vigente é a mesma do Congresso de Sta. Fé (de 1853), ainda que feitas algumas modificações. *Le Fur*, — ob. cit. pag. *248-9*. Vide art. 35 da Constituição Argentina.

O proprio *pacto* de 11 de novembro do 1859, feito entre a *Confederação* e a provincia do Buenos Aires, dá argumento em favor da *soberania* das provincias, ao

precedentes ou tradições especiaes, que lhes dizem respeito. No correr deste trabalho teremos melhor ensejo para apreciar essas disposições peculiares, ou *excepções*, do direito publico federal; no momento, nos limitamos apenas a lembrar as seguintes:

a) A declaração explicita da Constituição Suissa, que « os Cantões *Soberanos* formam a *Confederação Suissa*, conservando nella a sua *soberania*..., e, como taes, exercendo todos os direitos que não são *delegados* ao poder federal [11] ».

b) A circumstancia de fazerem parte do « Imperio Allemão » — membros de regimens politicos differentes, uns *monarchicos* e outros *republicanos* [12]; — o *reconhecimento expresso* na constituição federal, de que *taes* e *taes* Estados terão um numero de votos *superior*, no governo da Federação, e bem assim, *reserva de certos direitos garantidos* aos mesmos, que não poderão ser supprimidos sem o *consentimento* do respectivo Estado... [13].

c) As declarações expressas da Constituição Americana, constantes de seu artigo quinto :— 1) que « as emendas constitucionaes, que forem *ratificadas pelas legislaturas* dos tres-quartos dos Estados, ou pelos tres-quartos das Convenções, reunidas para este fim em cada um delles... serão validas para todos os effeitos, como *parte integrante* da Constituição »; — 2) que nenhum Estado poderá ser privado, *sem seu consentimento*, da igualdade de suffragio no Senado; — 3) e bem assim, o dispositivo da *decima Emenda*, « que os *poderes não delegados* aos Estados-Unidos pela Constituição, nem prohibidos por ella aos Estados, são *reservados*, respectivamente, aos *Estados* ou ao povo ».

d) A disposição, não menos expressa, da Constituição Argentina, de que « as provincias conservam todo *o poder*, *não delegado* pela Constituição ao governo federal, e *o que expressamente se tenham reservado por pactos especiaes na época* da sua incorporação [14] ».

constituirem-se na Federação actual. A. *Alcorta* —"Las Garantias Constitucionales," pags. 178, 181, e 226 seg.

[11] *Const. Suissa*, arts. 1º, 3º e 5º.

[12] São de assim considerar as *Cidades livres* de Lubeck, Bremen e Hamburgo.

[13] Const. All. arts. 34, 35 e 52, combinados com art. 78 *al.* 2.

[14] *Const. Arg.* art. 104.

As disposições indicadas e outras de natureza semelhante, ou fossem admittidas por mero espirito de prudencia, para o fim de não *irritar os Estados* no *cerceamento* das suas attribuições em proveito do governo federal, — ou fossem, propositalmente, adoptadas com o intuito de *contrabalançar o poder central* instituido, — em qualquer das hypotheses, deixam ver, que os membros da União tinham direitos *proprios* e um poder definido anteriormente á existencia desta.

7 — Nada disto, porém, se encontra na formação da Republica Brazileira.

O acto do governo revolucionario, que *authenticou* á proclamação da *Republica Federativa*, e declarou, que as *provincias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os « Estados-Unidos do Brazil »* [15], não os investiu, só por isso, de direitos proprios, *irreductiveis*, que lhes dessem o caracter de *Estados independentes* ; e o Congresso Constituinte, que veio, logo depois, e approvou os intuitos e actos do movimento revolucionario, tambem não consignou na Constituição federal nenhum poder ou prerogativa, em favor dos Estados, além do que parecera *indispensavel* para dar-lhes *autonomia*, como membros da Federação.

E' talvez, mesmo, o unico exemplo de uma união federativa, cujos membros nunca tivessem tido em dado momento, ao menos de facto, a qualidade de *soberanos*.

— Esta razão historica, cumpre desde já accentuar, é *fundamental* na determinação do caracter juridico dos Estados federados ; porquanto, em vista della, não é licito aos mesmos allegar ou pretender direito ou poder algum, que não tenha, inteiramente, a sua origem na propria Constituição Federal [16].

8 — E' certo, que pelo decreto n. 1 do Governo Provisorio se fez allusão ao *exercicio da soberania* dos Estados (art. 3º). Mas a este vocabulo, empregado naquelle documento, talvez não se deva attribuir outro valor, sinão, o de mero *euphemismo*, muito *recommendavel* nas circumstancias...

[15] Vide decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889, á pag. 38 retro.

[16] Veremos em outra parte o alcance, que póde ter a faculdade, reconhecida aos Estados pelo art. 65 n. 2 da Const. Federal.

Basta attender ao teôr e contexto do acto, em que elle apparece; basta ler as disposições deste acto, separadamente, ou combinadas com as do decreto n. 7 do mesmo Governo, *fixando provisoriamente* as funcções do poder estadoal (pag. 40), para concluir-se, que ás *provincias*, agora elevadas a *Estados*, não foi jamais reconhecido o menor direito de soberania [16a].

Demais, a verdade do facto é o primeiro dos argumentos em qualquer questão, e aquella foi: — que as provincias não tiveram nenhuma *parte activa* na revolução politica operada. Ella explodiu e acabou dentro do perimetro da Capital do ex-Imperio, que a mesma transformou em *Capital Federal*. E as provincias, acceitando o *acto consummado*, nada mais fizeram do que obedecer e cumprir as ordens e decretos do Governo Central, que aqui se installara, em consequencia da revolução.

Os seus direitos, os seus poderes, a sua nova qualificação de Estados, tudo, emfim, que lhes adveio da nova ordem de cousas, as provincias receberam da vontade soberana, ou antes, do poder *absoluto* do Governo dictatorial, estabelecido na Capital da Republica, e nada mais. Reuniu-se, depois, o Congresso Constituinte, que approvou a norma de conducta do Governo Provisorio, em relação ao Governo dos Estados federados, que elle havia creado. Eis tudo.

Conseguintemente, é verdadeira a nossa conclusão, — que os membros da Federação Brazileira, nem antes, nem depois da Constituição Federal, tiveram jámais a qualidade de soberanos.

II

Principaes difficuldades do novo regimen

9 — Não é nosso proposito fazer a analyse ou apreciação de *todas as difficuldades* e *defeitos*, porventura apontados, ou já *apurados* pela experiencia dos ultimos 10 annos, em que o paiz

[16a] E é de observar, que a "expressão exercicio da soberania dos Estados", talvez, não fosse empregada, sinão, como significando actos de *soberania exercidos* pelos Estados, o que é cousa diversa, e certamente, neste sentido, seria um direito irrecusavel aos mesmos, como membros da Federação. Vide — pag. 79 e segs.

tem vivido sob o regimen federal. No limitado espaço, que nos temos traçado, o nosso intuito resume-se em chamar a attenção para certas difficuldades, que, pela sua natureza e condições, mais prejudicam, ou podem mesmo impedir a realização e o gozo das vantagens, que seriam de esperar das instituições, recentemente, implantadas no Brazil.

— Essas difficuldades, — umas vem: — *a)* da opposição radical do novo regimen politco em confronto com o regimen vigente até 15 de novembro de 1889;— *b)* da novidade ou desconhecimento do regimen federal, não só para a massa do povo em geral, como tambem, para as proprias classes dirigentes da politica. E outras tiram origem: — *a)* de disposições, porventura, desacertadas ou inopportunamente adoptadas na Constituição federal,— da imprevidencia, com que o poder constituinte consentiu, que os membros da Federação encetassem a sua vida autonoma, sem uma *regra geral obrigada* a respeito, — ou da omissão posterior do poder federal em *desenvolver* o teôr de certas disposições constitucionaes, para que ellas possam corresponder ao seu objecto e fins;—*b)* das pretenções descabidas, ou da *falsa fé*, dos individuos e das autoridades,— e resultantes, ora, das *novas ambições*, consequencia fatal das revoluções politicas,— e ora, da igorancia dos principios e praticas do regimen inaugurado, a que já acima se alludio.

A Nação Brazileira passara, *subitamente, do Estado simples, unitario, monarchico*, em que se achava organisada, havia mais de dous terços do seculo, e funccionando sob o regimen parlamentar, para o *systema composto*, e o *mais descentralisado* de todos — o *Estado-federal* ou a Republica federativa, sob a fórma presidencial.

A opposição de regimens não podia ser maior, nem a novidade do que foi instituido,— mais completa! O publico vio-se, por assim dizer, em pleno desconhecido...

O que as escolas e os livros ensinavam até então, sobre a materia de direito constitucional, era cousa inteiramente outra; e si formos compulsar os *annaes* da nossa vida politica,— verificaremos egualmente, que os *homens politicos*, os estadistas brazileiros, pouco ou nada, se preoccupavam do conhecimento e es-

tudo de um assumpto — o *regimen federativo* — que elles reputavam, no todo, inconveniente, inadmissivel, nas circumstancias do paiz.

10 — Já vinha, de mais de uma dezena de annos, a *propaganda republicana*, mais ou menos generalisada nas differentes provincias do Imperio [17]. Mas, a dizer a verdade do facto,— nem mesmo nella havia muitos espiritos esclarecidos, capazes de bem apreciar o complicado da sua constituição, e de demonstrar, competentemente, as vantagens da União federal.

— Em geral, sabia-se da prosperidade da Nação Norte Americana, governada por esse systema; admiravam-se aqui os seus progressos, a sua grandeza, em confronto com as outras nações do velho e do novo-mundo; — e dahi o sincero empenho dos bons patriotas brazileiros de *transplantar* para o Brazil regimen identico, na fé ou convicção, que do mesmo tambem havia de resultar a grandeza de nossa patria.

— Fallando desta sorte, não ignoramos, aliás, que já em 1831 o partido liberal *exaltado* apresentara um projecto á Camara dos Deputados, convertendo o "governo do Brasil em monarchia federativa" ; — que o *Manifesto republicano* de 1870 começara justamente por estas palavras — "No Brasil, antes ainda da idéa democratica, encarregou-se a natureza de estabelecer o principio federativo" — o que por si só deixa bem ver todo o intuito desse

[17] Em todas as provincias havia elementos de propaganda republicana, em maior ou menor escala.

Mas era nas duas provincias do Rio Grande do Sul e de S. Paulo, onde a propaganda pela *republica federativa* tinha certo incremento. Em ambas havia, além de uma commissão central, *clubs* em diversas localidades e *jornaes*, que prégavam a nova doutrina. Um filho do Rio Grande do Sul, *Assis Brazil*, publicou em 1881 um livro sob o titulo de "A Republica Federal", no qual procurou demonstrar a excellencia desse regimen; e na Capital da mesma provincia publicava-se, desde 1884, a "*Federação*" (de que era redactor principal Julio de Castilhos)— *orgão official* do partido republicano na provincia, e reputado, o melhor jornal doutrinario do Brazil.

Em S. Paulo havia igualmente, como orgãos da propaganda, o *Correio Paulistano* (o mais antigo). — a *Provincia* — (hoje *Estado de S. Paulo*),— o *Diario Popular* e outros.

Algumas obras foram tambem alli publicadas, entre as quaes — o *Cathecismo Republicano*, a *Politica Republicana* e a *Patria Paulista*, pelo Dr. João Alberto Salles — e em todas ellas se advogava, de preferencia, o regimen federativo. Todavia, não seria preciso observar: tudo isso era, apenas, circumscripto a certas zonas do paiz, e era muito pouco, insignificante mesmo, em vista do muito de que se fazia mister, para tornar o novo systema politico, assaz conhecido, apreciado, e desejado, com consciencia e criterio, pela maioria da Nação. Tal é a verdade historica sobre a materia.

documento; — e que, mais tarde, nos ultimos tempos do Imperio, não faltaram, mesmo, *politicos imperialistas* da escola liberal, espiritos superiores por sua orientação e talentos, que considerassem a federação, — *meio indispensavel*, para conservar no Brazil a propria monarchia existente... [18].

Não se deve, porém, dar aos factos alludidos um valor maior, do que realmente tinham. O que delles se verifica ou póde inferir-se, é a aspiração de certos espiritos cultos e adiantados, em favor de uma idéa ou plano politico, e nada mais; quanto á massa do povo, quanto ás classes sociaes do paiz, em geral, — a sua verdadeira *situação intellectual sobre* a materia, ninguem ousará negar, era de completa ignorancia em tudo que dizia respeito ás normas e alcance real do systema federativo, até a *Revolução* de 1889.

— Que, no meio da ignorancia geral, havia alguns individuos de saber e competencia provada sobre o assumpto, não ha duvida. Esta circumstancia manifesta-se dos proprios individuos e factos, a que acabamos de alludir; e além de tudo, as importantes reformas feitas pelo Governo Provisorio, entre as quaes o *Projecto da constituição federal* [19], — e, depois, os trabalhos do Congresso Constituinte são a prova irrecusavel de nosso asserto.

Mas, não precisamos insistir, — que o saber de alguns individuos não bastava para a boa reconstrucção de toda a ordem politica do paiz; — fôra mister o concurso das luzes do povo ou, ao menos, da mór parte daquelles, que deviam ser os seus representantes no novo regimen; e isto, certamente, fallecia no momento.

[18] Na sessão da Camara dos deputados de 11 de setembro de 1885 foi apresentado pelo deputado J. Nabuco um projecto — convertendo o Imperio em *Federação*, e o seu autor sustentou desenvolvidamente a procedencia da reforma em discurso feito nessa sessão. (*Diario Official* de 21 de setembro de 1885). Por occasião do *Congresso do partido liberal*, reunido nesta Capital em maio de 1889, Ruy Barbosa apresentou, igualmente, um *voto em separado*, que, si tivesse sido acceito, constituiria para esse partido o dever de fundar a *Federação Brazileira*, como o seu programma da actualidade. O *voto separado* de Ruy Barbosa foi rejeitado por 39 votos contra 19 dos delegados presentes; mas, isso não obstante, o seu autor continuou a demonstrar a excellencia da idéa e a necessidade da sua adopção, pelas columnas da imprensa, com todo o vigor de seu talento pessoal e dos bons principios, pelos quaes propugnava (*Diario de Noticias* de 7 de março, de 2 de maio e de 9 a 14 de junho de 1889).

[19] Foi seu autor, o insigne publicista brazileiro, Ruy Barbosa, então, membro do Governo Provisorio.

11 — Dahi a falta de previdencia, com que foi iniciado o systema federativo no paiz, sobretudo, no que se referia á organisação do poder estadoal; — dahi as pretenções e erros de muitos individuos e autoridades, — introduzindo meios e praticas repugnantes á moralidade da propria Instituição ; — dahi a adopção de disposições constitucionaes, improprias e inadequadas, ou carecedoras de efficacia e conveniencia ; — dahi, finalmente, essa desattenção, indifferença ou descuido posterior, por parte do poder federal, — razão, por que, ainda 10 annos depois de fundada a Republica, carecemos de *leis necessarias* ao *bom exercicio* dos poderes publicos, e, mesmo, de *leis organicas* para a execução *completa* da Constituição (art. 34, ns. 33 e 34).

Junte-se agora ao facto sabido, da ignorancia do systema politico adoptado, a circumstancia, assaz preponderante, das ambições, que nos individuos e nas classes populares foram despertadas pelo novo regimen, — que se diz de *liberdade*, *igualdade e fraternidade* ; — e não será difficil achar a explicação cabal dos embaraços frequentes, e alguns, assaz tormentosos, pelos quaes tem passado a Republica Brazileira na sua curta existencia.

— São de particularisar, como pontos ou factos, nos quaes se manifestam, de maneira mais sensivel, os defeitos ou difficuldades do novo regimen, os seguintes:

— 1) No funccionamento independente, mas harmonico, dos poderes publicos ;

— 2) Na dualidade da justiça e da lei processual;

— 3) Na divisão feita das rendas publicas entre a União e os Estados federados ;

— 4) Nas relações e obrigações dos Estados para com a União, e *vice-versa*.

Adiante teremos de occupar-nos destas materias com a attenção especial, que ellas merecem.

CAPITULO II

O PODER FEDERAL

I

Condição juridica da União

1 — União, *perpetua e indissoluvel*, constituida sob o ponto de vista do direito, e acceita pela *nação inteira*, é, precisamente, o que se entende por uma associação politica com a plenitude de todos os direitos, isto é, um Estado independente ou soberano.

Tal é a condição juridica da Republica dos « *Estados Unidos do Brazil* »,— segundo decorre dos simples termos *iniciaes* da sua propria constituição.

A União ou o *Estado-federal*, que os *representantes do povo brazileiro*, reunidos em Congresso Constituinte, e não, os *Estados particulares*, estabeleceram e decretaram, não tem a sua existencia, dependente de nenhum pacto ou vontade extranha, porque ella é *perpetua* e *indissoluvel*; e bem assim, o poder, pelo qual ella se manifesta, delibera e age, é de caracter *supremo*, por lhe ser investido *directamente* pelo voto de toda Nação; ou, em outros termos, a Constituição da Republica não é acto resultante

de *accordo* ou *convenio* dos *Estados* ou de seus representantes, como *taes*, — mas, votada pelos eleitos do *proprio povo*, o qual, segundo os principios da moderna democracia, é o verdadeiro soberano de cada paiz.

Este só facto basta para bem caracterisar a dita União, como *verdadeira federação*, que é, não susceptivel de confusão com a outra especie federativa, a *confederação*, como já affirmámos, ao começo do capitulo antecedente.

O poder federal da Republica Brazileira, dotado de todos os direitos e attribuições, que o fazem capaz de *determinar em todos os casos a sua propria competencia* [1], é, por isso mesmo, o governo soberano do paiz, e, como tal, o orgão supremo deste nas suas relações de ordem interna e externa.

E si, porventura, fosse licito haver objecção ou duvida a este respeito, ellas desappareceriam totalmente, á vista das disposições claras e completas do direito positivo.

Com effeito, a Constituição declara, que os tres ramos do *poder publico federal*, o Legislativo, o Executivo e o Judiciario, harmonicos e independentes entre si, são os *orgãos da soberania nacional* [2] (art. 15); mas, quando semelhante declaração não viesse expressa, — as attribuições, conferidas ao mesmo poder, importavam, por si mesmas, o reconhecimento dessa qualidade na pessoa da União.

Não será mister fazer a enumeração completa dessas attribuições; a simples indicação das principaes, dentre ellas, basta, sem duvida, para comprovar a nossa asserção.

a) Na ordem interna, tem a União *competencia exclusiva*: — para decretar os impostos de importação estrangeira e os direitos de entrada, estada e sahida dos navios, e outras contribuições,— bem como, para a creação e a manutenção de alfandegas, e a instituição de bancos emissores (art. 7 ns. 1 a 4, § 1º ns. 1 e 2); para fixar a despeza publica e decretar

[1] A expressão — poder federal é empregada para significar o conjunto de attribuições e direitos da União, em contraposição aos direitos e attribuições particulares, reservadas aos Estados federados.

[2] Não se encontra declaração semelhante nas Constituições das Republicas, Argentina, Americana e Suissa.

os meios da receita, inclusive o levantamento de emprestimos, (art. 34, ns. 1 a 4); para regular o commercio nacional e a navegação dos rios que banharem mais de um Estado ou se estendam a territorios estrangeiros (art. 34 ns. 5 e 6); para determinar a moeda e o padrão dos pesos e medidas do paiz; para legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica, e sobre a naturalisação; para resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si e o Districto Federal, e os do territorrio nacional com as nações limitrophes (art. 34 ns. 7, 9, 10, 23 e 24); para regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz; para declarar em *estado de sitio* um ou mais pontos do territorio nacional (art. 34 ns. 21 e 22, art. 48 n. 15 e art. 80); *para conceder amnistia (art. 34 cit. n. 27.)*; para fixar as forças de mar e terra, organisal-as e administral-as, segundo for conveniente,— bem como, para mobilisar a guarda nacional (art. 34, ns. 17 a 20, e art. 48 ns. 2, 3, e 4); para regular os casos de extradição entre os Estados e processar e julgar as causas e conflictos entre a União e os Estados, ou entre estes, uns com os outros, — e bem assim, todas as acções, em que a União ou um funccionario federal fôr parte, o quando alguma destas fundar o seu direito em disposição da Constituição federal (art. 34, n. 32 e arts. 59 e 60); para decretar as *leis e resoluções necessarias* ao exercicio dos poderes da União, bem como, todas as *leis organicas* para a execução completa da Constituição (art. 34, ns. 33 e 34).

Além as attribuições indicadas e de outras muitas, que deixamos de enumerar, é ainda de attender:— que as forças de mar e de terra são declaradas *instituições nacionaes* permanentes, destinadas á defesa da patria no exterior e á manutenção das leis no interior, e como taes, *inteira e exclusivamente*, subordinadas aos poderes da União (art. 14, art. 34 ns. 17 a 20, art. 48 ns. 3 e 4, arts. 86 e 87); que as leis, os actos e as sentenças das autoridades da União são obrigatorios em todo o paiz e executados por funccionarios federaes de livre nomeação da mesma; que o governo federal póde *intervir nos negocios* peculiares dos proprios Estadas: 1º) para repellir a invasão estrangeira ou de

um Estado em outro ; 2º) para manter a fórma republicana federativa ; 3º) para restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, á requisição dos respectivos governos ; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federaes (art. 6º ns. 1 a 4, art. 7º § 3º, e art. 60 § 2º) ; que, finalmente, a revisão da Constituição federal póde sêr feita por iniciativa da propria União, e, neste caso, ou no de ser a revisão solicitada pelos Estados, a sua approvação será *sempre acto exclusivo do Congresso Nacional* e, em nenhum caso, dos poderes estadoaes (art. 90).

b) Na ordem externa, é a União, que tem *competencia exclusiva* para exercer todos os direitos de Estado soberano, taes como:— para declarar a guerra e fazer a paz (art. 34 n. 11, art. 48 ns. 7 e 8) ; para manter as relações com os Estados estrangeiros, nomeando os membros do Corpo Diplomatico e Consular (art. 48 ns. 12, 13 e 14 e art. 33) ; e para fazer todos e quaesquer tratados com as naçõs estrangeiras (art. 48 n. 16 e art. 34 n. 12). Ainda com relação á *ordem externa*, são direitos expressos da União :— adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras do paiz, resolver definitivamente sobre os limites do territorio nacional com as nações estrangeiras, e regular o commercio internacional, (art. 34 ns. 5, 10, 16) ; — processar e julgar, pelos seus tribunaes, os litigios e reclamações entre as nações estrangeiras e a União ou os Estados, bem como,— as questões de direito maritimo e navegação, e as do direito criminal e civil internacional,— os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brazileiros,— e finalmente, as acções movidas por estrangeiros, quando fundadas, quer em contractos com o Governo Federal, quer em convenções ou tratados do mesmo Governo com outras nações (arts. 59 e 60).

2 — Para o completo exercicio e desempenho de todas essas attribuições e direitos da União, e quaesquer outros, *declarados* na Constituição federal, ou inherentes á sua qualidade de Estado soberano, tem ella nos seus poderes um apparelho governamental, proprio, e *independentemente* organisado :

I) O *Poder Legislativo*, confiado ao Congresso Nacional, com a sancção do Presidente da Republica : composto de dous ramos, — a Camara dos deputados e o Senado, — cujos membros

são nomeados por eleição *directa*, feita simultaneamente em todo o paiz; — o numero dos deputados não deve exceder á proporção de um por 70.000 habitantes, não podendo esse numero ser inferior a quatro por Estado; — e o numero de senadores é de tres por Estado e pelo Districto Federal [3], (art. 16 §§ 1º e 2º, art. 28 § 1º e art. 30.) Os deputados são eleitos para servir tres annos e os senadores nove, renovando-se o Senado pelo terço triennalmente (art. 17 § 2º e art. 31).

II) O *Poder Executivo*, confiado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, como chefe electivo da Nação. Substitue o Presidente, no caso de *impedimento*, e *succede-lhe* no de *falta*, o Vice-Presidente. Um e outro são eleitos por suffragio directo da Nação e maioria absoluta de votos. O periodo presidencial é de quatro annos, prohibida a reeleição (art. 41 § 1º, art. 43 e art. 47). O Presidente da Republica é sujeito a processo e julgamento,— depois que a Camara dos deputados declarar procedente a accusação, — perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes communs, e, nos de responsabilidade,— perante o Senado (art. 53).

III) O *Poder Judiciario*, tendo por orgãos o *Supremo Tribunal Federal*, com séde na Capital da Republica, e tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo paiz, quantos o Congresso Nacional crear (art. 55). O Supremo Tribunal Federal compõe-se de 15 juizes, nomeados pelo Presidente da Republica e approvação concurrente do Senado, — d'entre os cidadãos de notavel saber e reputação, elegiveis para o Senado (art. 56).

Compete ao Senado o julgamento dos membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e ao mesmo Tribunal o julgamento dos juizes federaes inferiores (art. 57 § 2º).Os juizes federaes são vitalicios; só perderão o cargo *unicamente* por sentença judicial; e os seus vencimentos, uma vez determinados por lei, não poderão ser diminuidos (art. 57 § 1º).

[3] Nas relações de ordem politica e judiciaria o Districo Federal é considerado, como se fôra um *Estado federado*.

3 — Importa ainda accrescentar, que o Governo da União em nada depende, para sua estructura e funccionamento, da acção dos Estados. Como já se disse, é, em virtude da Constituição e leis federaes, que são creados os empregos publicos federaes, e fixadas as suas attribuições, conforme fôr necessario ou conveniente ao serviço publico, e é, bem assim, em virtude das suas proprias leis, que são eleitos os representantes dos poderes legislativo e executivo da União. Muito embora as eleições referidas sejam realizadas nos territorios dos Estados, aos mesmos nada mais cabe nesse mister, do que o dever de cumprir ou fazer cumprir o que a lei federal determina a respeito,— e nada mais.

Si, porventura, em alguns dos Estados federados deixar de ser feita a eleição dos representantes do *Legislativo* ou *Executivo* federal, nem por isso,— o Governo da União ver-se-ha inibido de proseguir na sua existencia e acção legal [4].

4 — Quanto acabamos de dizer é, certamente, muito bastante para deixar patente, de modo inequivoco, qual seja a natureza ou condição juridica da Federação Brazileira, pelo que diz respeito ao seu poder central. Ella é, em resumo, a propria vontade soberana da Nação, organisada em Estado ; e, conseguintemente, aos poderes da mesma são sujeitos todos os individuos ou collectividades, quaesquer que sejam, existentes no territorio nacional.

A sua autoridade, observa um escriptor competente, referindo-se semelhantemente ao governo federal da Norte America, — é *directa* e *immediata* sobre todos os cidadãos dos Estados federados, e não,— *exercitada* por intermedio destes, ou mediante qualquer participação obrigada do governo estadoal. Para a mór parte dos misteres e serviços, o poder federal *ignora*, por assim dizer, o governo dos Estados ; trata os cidadãos desses, como si fossem, simplesmente, seus cidadãos; visto como, tanto os individuos, como os Estados, são, todos elles, *egualmente* sujeitos ás suas leis, resoluções e sentenças.

[4] "A separação *de facto (secession)* dos 11 Estados Americanos (1861–65) em nada impedira, nem a eleição presidencial de 1864 nem as do Congresso de 1861 a 1865. Aquelles Estados deixaram de ser representados no Congresso ; mas este, embora diminuido de numero, continuou a funccionar com a plenitude de seus poderes legaes". *J. Bryce— ob cit., pag. 313 e seg.*

II

Vista comparativa com outras federações

5 — Comparadas a *organisação* e as *faculdades* da União Brazileira com as principaes Federações existentes, da Norte-America, da Suissa, da Argentina e do Imperio Allemão, verifica-se que, em geral, dá-se inteira semelhança, sinão, ás vezes, identidade, quanto ao objecto e attribuições do governo central, servido, em todas ellas, por orgãos, proprios e independentes, das funcções legislativas, executivas e judiciarias.

Ha, todavia, certas differenças, e algumas bem accentuadas, que importa mencionar, para que se possa julgar da inferioridade, ou preferencia, da nossa constituição federal a esse respeito.

6 — *Poder Legislativo.* O systema de duas Camaras é o admittido sem excepção, ainda que diversifique em certas disposições ou particularidades, quer relativas á Camara dos deputados, quer relativas ao Senado.

— Segundo as Constituições, Americana e Argentina [5], ás quaes imitou á Constituição Brazileira, a presidencia do Senado cabe ao proprio Vice-Presidente da Republica, que ahi tambem tem voto, no caso de empate nas votações dos senadores; dando-se a falta ou impedimento daquelle, é o Senado presidido por um dos seus membros, eleito, *pro tempore*, pela corporação referida.

— Segundo a Constituição Suissa, o Senado (*Ständerath*) elege, de seus membros, para cada sessão, um presidente e um vice-presidente. Nenhum delles pode ser escolhido dos representantes do cantão, donde tenha sido eleito o presidente da sessão ordinaria precedente. Os representantes do mesmo cantão tambem não podem exercer o cargo de vice-presidente em duas

[5] Const. Am., art. I, § 3º, ns. 2 e 3; Const. Arg. arts. 49 e 50.

sessões ordinarias consecutivas. O presidente do Senado tem, não só, o voto de *desempate*, mas ainda, concorre com os outros membros do Senado nos casos de eleição [6].

— Pela Constituição do Imperio Allemão, a presidencia do Senado, (*Bundesrat*) pertence ao Chanceller do Imperio (*Reichskanzler*), que é nomeado pelo Imperador, na sua qualidade de presidente da Federação.

O Chanceller póde, por declaração escripta, indicar um dos membros do Bundesrat para substituil-o. O presidente do Bundesrat tem o voto de desempate nas votações do mesmo [7].

7 — Além destas differenças, é de observar que na Federação Brazileira o Senado perdeu, por assim dizer, toda feição peculiar, como *Representação*, mais directa, dos Estados particulares. Já se disse em outra parte, que um dos caracteristicos fundamentaes do Estado-federal é a *coparticipação*, maior ou menor, que os Estados-membros teem na formação da sua vontade, e os autores são accórdes em designar, como um dos meios ou instrumentos dessa coparticipação, — a organisação especial, que tem o Senado, entre os outros orgãos da Federação. Alguns consideram-no, mesmo, uma reminiscencia historica da *Dieta*, — poder central da *Confederação*, a qual, não se ignora, precedeu em muito, como fórma federativa, á moderna creação do Estado-federal [7a].

De facto, consultando-se, sobre este ponto, ao direito federal vigente, delle se vê : — pela Constituição Americana, os senadores federaes são eleitos pelas Legislaturas dos Estados, e a sua igualdade de voto no Senado, relativamente a cada Estado, não póde ser supprimida *sem o consentimento* dos mesmos Estados (art. 1º § 3º e art. 5º, *in-fine*); — pela Constituição Suissa, o proprio titulo do Senado — *der Standerath* — significa

[6] Const. Suissa, arts. 80 e 82.

[7] Const. All. arts. 5º, 7º e 15.

[7a] E' preciso, comtudo, não dar a este modo de ver uma extensão e significação que realmente não póde ter. O Senado é, realmente, um orgão da União e não dos Estados. Os senadores *deliberam*, como membros do poder legislativo federal, e *livres* de quaesquer instrucções recebidas do poder estadoal (exceptuando o Imperio Allemão) em todas as Federações. *Westerkamp* — ob. cit., pag. 226. E' de vêr, nas Constituições — Suissa, Americana e Argentina, quaes sejam as funcções do Senado.

litteralmente « Conselho dos Estados », e a mesma Constituição deixa á competencia exclusiva de cada cantão — regular, como entender, quanto se refere á eleição, duração do mandato, qualidades exigidas, e subsidio dos seus senadores (arts. 80 a 83 [7b]); — pela Constituição Argentina os senadores tambem são eleitos pelas Legislaturas das provincias (art. 46), como se dá na America do Norte [7c]; — e finalmente, pela Constituição do Imperio Allemão, o Senado *(der Bundesrat)* é, não só, considerado a *Representação* dos Estadas federados, como ainda, o orgão mais autorisado da propria Federação, vista a importancia e qualidade das attribuições, que lhe foram *preferentemente* conferidas [8]. Os membros do Bundesrat são nomeados pelos Estados na proporção, que a Constituição federal lhes attribue, e deliberam e votam no mesmo, segundo as instrucções dos governos, que elles representam [8a].

— Nada, porém, de semelhante se encontra na Federação Brazileira. Pela Constituição desta, tanto os senadores, como os deputados, são eleitos por suffragio directo (arts. 28 e 30), e uns e outros são considerados, representantes directos da Nação, na sua qualidade commum de membros do Congresso Nacional (arts. 16). O unico distinctivo, que se observa na Constituição federal, quanto á organisação do Senado, é a *egualdade de voto*, que os representantes de cada Estado teem no mesmo, sem attenção á sua

[7b] A Constituição de 1848 (art. 77) ainda chamava os membros do *Standerath* «Enviados» dos cantões *(Gesandten)*. Entretanto, segundo á opinião do *Westerkamp*, é justamente, por causa dessa sua *ligação* ou *dependencia* dos Estados, que o Standerath da Suissa não tem a mesma importancia nos negocios da Federação, *qual* se nota no Senado Federal da America. — *Ob cit., pag. 217.*

[7c] A *Capital* da Republica Argentina tambem elege dous senadores, do mesmo modo que cada uma das Provincias. Os eleitores senatoriaes da Capital são nomeados pela fórma prescripta para a eleição do Presidente da Nação *(Const. Arg.* art. 38).

[8] Já se notou em outra parte, que estas e outras divergencias accentuadas do Imperio Allemão, em comparação com os outros Estados federaes existentes, são, — umas, devidas ao caracter monarchico da Federação, e outras, ás tradições historicas dos Estados-membros, que *se reservaram* certos direitos, ao entrarem para a mesma Federação.

[8a] *Zorn* — ob. cit., pag. 145 e segs.; *Le Fur* — ob. cit., pag. 131 e segs.; *Westerkamp* — ob. cit., pag. 286 e segs. — A Constituição Allemã diz mesmo, que o Imperador deve assegurar aos membros do *Bundesrat* a *protecção diplomatica* do estylo.

Tem ainda o *Bundesrat* uma faculdade especial: não obstante elle e *o Reichstag* funccionarem separadamente, é, todavia, um direito dos membros do *Bundesrat* — comparecer ao *Reichstag* e ahi fazer-se ouvir a respeito de qualquer negocio, que julgar conveniente (Const. Allem., arts. 6 a 10).

população ou importancia territorial (art. 30 e art. 90 § 4º). Mas, elles não deliberam ahi, como si fossem a *Representação directa* dos Estados; ao contrario, cada um dos senadores de *um mesmo Estado* delibera e vota, *singularmente*, conforme o seu modo de ver particular na materia. De maneira que, si mesmo, em vista de disposições constitucionaes, como as das Republicas, Americana, Suissa, e Argentina, acima mencionadas [9], já é muito questionavel — a *coparticipação real* dos Estados na *vontade legislativa* do poder federal, por *meio* do Senado, — o que agora se deve concluir, com relação á Republica Brazileira, é: — ou, que essa coparticipação não se dá effectivamente, ou então, que ella não tem para o caso nenhum outro valor maior, nem differente, do que já tinha o Senado do ex-Imperio, semelhantemente composto dos representantes das suas antigas provincias...

8 — *Poder Executivo*. O Chefe do poder executivo nas Republicas, Americana e Argentina, é, como na Brazileira, um Presidente eleito pela Nação [10]; diversificam, porém, os modos da sua eleição nas tres Republicas.

Na America cada Estado nomeia, segundo a fórma estabelecida pela sua Legislatura particular, um numero de *eleitores* presidenciaes, igual ao total dos senadores e deputados (*representatives*) que o Estado tem direito de mandar ao Congresso Nacional; ficando advertido, que nenhum senador, deputado ou pessoa que occupe um logar de confiança ou preencha um logar remunerado pelos Estados-Unidos, poderá ser nomeado eleitor (Const. Am. art. 2º). Os eleitores, nomeados, pela fórma acima dita, elegem o Presidente da Republica por maioria absoluta de votos [11].

E', como se vê, uma eleição indirecta ou de dous gráos.

— Na Republica Argentina, a Capital de cada uma das Provincias nomeia, por votação directa, uma junta de eleitores,

[9] *Westerkamp* — ob. cit.. pag. 285; *Le Fur* — ob. cit., pag. 631 e segs.; *Jellinek* — ob. cit,. pag. 284 e segs.; *Brunialti* — ob. cit., pag. CLXXXIV.

[10] Para servir quatro annos na America e no Brazil, e seis annos, na Republica Argentina.

[11] O processo eleitoral foi melhor especificado pela 11ª *Emenda* da Constituição Americana.

igual ao duplo do total dos deputados e senadores que mandam ao Congresso federal, com as mesmas formalidades e normas prescriptas para a eleição dos deputados. Não podem ser escolhidos, para os eleitores ditos, os deputados, senadores ou os empregados remunerados pelo Governo Federal (Const. Arg. art. 81). Os eleitores, nomeados desta maneira, elegerão o Presidente da Nação.

Ambas as Constituições, Americana e Argentina, prescrevem a existencia de um Vice-Presidente da Republica, eleito pelo mesmo modo, por que é eleito o Presidente; sendo um e outro reelegiveis na Republica Americana, e, na Republica Argentina, depois de passado o intervallo de um periodo presidencial.

— Na Federação Suissa a suprema autoridade executiva é exercida pelo Conselho Federal *(der Bundesrath)*, composto de sete membros, eleitos por tres annos, pela Assembléa Federal, *(Bundsversammlung* [12] *)*, dentre todos os cidadãos suissos elegiveis para a Camara dos deputados (Const. Suissa, arts. 95 e 96).

O Conselho Federal é presidido pelo Presidente da Federação, — e tanto elle, como o Vice-Presidente, são eleitos por um anno pela Assembléa Federal dita, dentre os membros do mesmo Conselho. O Presidente, que termina o seu mandato, não póde ser reeleito Presidente ou Vice-Presidente para o anno seguinte (art. 98) [12a].

— Segundo a Constituição Allemã, a presidencia da Federação *(Presidium)* pertence ao Rei da Prussia, que tem por isso o titulo de Imperador da Allemanha *(Deutscher Kaiser)*, e é elle o *chefe ostentivo* do poder executivo do Imperio. Dizemos assim, porque, não obstante caber ao Imperador as mais importantes funcções executivas na ordem interna e externa ; é, todavia, certo, que elle só exerce algumas dellas, com o assentimento

[12] Chama-se assim o Congresso Nacional, composto da Camara dos deputados *(Nationalrath)* e do Senado *(Ständerath)*.

[12a] Dentre as funcções mais importantes do *Conselho Federal*, é de indicar a seguinte: "Examina as leis e ordens do *poder cantonal*, e exerce vigilancia sobre certos ramos da administração local (Const. Suissa, art. 102 n. 13). Na competencia dita inclue-se, mesmo, o direito de conhecer de recursos eleitoraes. *Le Fur* ob. cit., pag. 173.

do *Bundesrat*, e havendo, mesmo, outras daquella natureza que pertencem privativamente a esta corporação [13].

9 — Deixando agora de parte o que diz respeito ao Imperio Allemão, por ser um caso excepcional na ordem dos Estados-federaes [13a],— é nossa opinião, que o modo de *investidura* do chefe do poder executivo, por *eleição popular directa*, como faz a Constituição Brazileira, corresponde melhor aos principios democraticos e á independencia do eleito, do que o modelo adoptado pelas Constituições, Americana, Argentina e Suissa.

O systema da eleição indirecta, diz-se, foi preferido pelos autores da Constituição Americana, como um *meio-termo* entre os dous outros,— o suffragio directo pelo povo, e a eleição feita pelo Congresso Nacional. Pensou-se que, por aquelle modo, «seriam evitadas a cabala, a intriga e a corrupção, esses adversarios mortaes do Governo Republicano......... A escolha do Presidente, dizia Hamilton, não dependeria de uma Assembléa preexistente e, portanto, susceptivel de ser *ageitada de antemão* e levada a prostituir os seus votos; ficando, ao contrario, em primeira instancia, entregue á decisão immediata do povo americano, que escolheria, temporariamente, certos individuos para este unico objecto: a eleição do Presidente» [14].

Acreditava o illustre collaborador do *Federalista* « que, além da difficuldade maior de ser corrompido um numero consideravel de individuos em todos os Estados, — accrescia a razão importante, que o Chefe do Executivo sómente devia depender do povo, durante o periodo de suas funcções; porque, do contrario, poderia ser levado a sacrificar o seu dever ás complacencias

[13] Vide: Constituição Allemã, arts. 7º e 8º, e 11 a 19. Por exemplo, ao Imperador cabe o direito de declarar a guerra; mas, a não ser em caso de ataque contra o territorio da Federação, elle só poderá fazel-o, cóm previo consentimento do *Bundesrat* (art 11, cit.). Do mesmo modo, quando os membros da Federação faltam aos seus deveres para com esta, podem ser constrangidos por força (*Reichs-exekution*); mas a execução deve ser ordenada pelo *Bundesrat*, para que o Imperador a effectue (art. 19).

[13a] Ainda que os autores estejam de accordo em considerar o Imperio Allemão, como *Federação*, no sentido proprio do termo; todavia, pelo seu caracter especial de *monarchia*, não póde ella servir de modelo em muitos casos.

[14] *A. de Chambrun* — "Le Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis" — pag. 12 e seguintes. Pariz, 1896.

para com aquelles, de cujo favor dependesse a sua conservação » [14a].

Infelizmente, a pratica não confirmou tamanha esperança. Uma vez organisados os partidos politicos, o que se vio, e o que se sabe e se vê, é: que cada partido, isto é, a *Convenção* (autoridade executiva do mesmo) escolhe de antemão o seu *candidato* á presidencia da Republica, e os eleitores *secundarios* ou *presidenciaes* já são eleitos pelo mesmo partido — mediante o compromisso formal — de votarem no nome escolhido [14b]. Recebem, por assim dizer, uma commissão ou mandato imperativo, e nada mais.

E não pára ahi o defeito do systema. A experiencia tem egualmente demonstrado, que póde-se dar o caso de uma minoria incontestavel do suffragio popular conseguir, não obstante, fazer a maioria dos eleitores presidenciaes, e, desta sorte, o presidente eleito deixar de representar a votação superior de toda nação...[15].

— Reconhecidos os *vicios* da eleição popular indirecta, de maneira tão patente e irrecusavel [15a], era natural que voltasse a

[14a] *Ibidem*.

[14b] — Referindo-se ao systema adoptado para a eleição presidencial no seu paiz, disse o illustre *Story*: "Sob todos os aspectos, as vistas largas e liberaes dos autores da Constituição, e as esperanças do publico foram completamente frustradas, ao ser posto em pratica este systema,— no que respeita á independencia dos eleitores nos collegios eleitoraes. E' notorio, que os eleitores (*delegados*) são presentemente escolhidos em vista exclusiva da preferencia a dar a taes e taes candidatos, e mesmo, sob a promessa tacita de votarem por elles. Até, em alguns casos, os eleitores (*delegados*) se compromettem publicamente a dar seus votos a uma pessôa nomeadamente designada, subvertendo-se, desta sorte, em seus fundamentos, quasi todo o systema, tão laboriosamente construido. Os candidatos á presidencia são escolhidos e annunciados em cada Estado, muito antes da eleição... De maneira que, nada resta a fazer pelos *delegados*,— depois de eleitos, do que irem *registrar* os votos, que estão compromettidos a dar. O exercicio de um *juizo independente*, por parte dos mesmos, seria considerado, como uma usurpação politica, deshonesta para os individuos, e como uma fraude feita aos seus constituintes". *Story* — "Commentaries," § 1463; *A Carlier* — "La Republique Américaine," tomo II, pag. 107 e seg.

[15] Foi o que sabidamente se deu em 1876 entre os candidatos Hayes e Tilden. Na eleição votaram 4.033.950 eleitores do 1º gráo para a escolha dos eleitores de Hayes e 4.284.485 para a escolha dos de Tilden; mas estes, apezar da sua maioria de 250.535 eleitores do 1º gráo, foram vencidos na escolha dos eleitores secundarios, e portanto, fôra Hayes, e não Tilden, o presidente eleito da Republica. Antes, já se havia dado facto igual na eleição de James Polk em 1844, e na de Zachary Taylor em 1848, e ainda depois, na de Harrison em 1888.

[15a] Sobre os inconvenientes da eleição dos dous gráos na America, é de ler com proveito: *A. de Chambrun* — loc. cit.; *J. Bryce* — vol. I, ob. cit., pag. 40 e seg.
Tratando desta materia, o senador Sumner fez na sessão do Congresso de 1871-72, além de outros, estes considerandos:— que, segundo o systema actual, o Pre-

velha controversia: qual dos systemas seria preferivel,— o do suffragio popular directo, ou o da eleição pelo Congresso Nacional.

O modo da eleição directa pelo povo, diz Chambrun, embora assaz discutido pela Convenção de 1787,— fôra posto de lado, em vista de razões, que estavam longe de ser concludentes[16]; receiara-se, apenas, que o povo não fosse bastante esclarecido para bem escolher o Chefe do poder executivo, — eis o argumento contrario.

Entretanto, desde 1824, que no proprio Senado Americano houve quem affirmasse, e com boas razões, que as objecções contra a eleição directa pelo povo, diante das quaes os *Constituintes* de 1787 tinham estacado, haviam perdido a sua importancia...

Com effeito, sem pretendermos affirmar que a eleição presidencial pelo suffragio popular directo seja isenta dos vicios ou defeitos, que se notam no systema adoptado na Republica Norte-Americana; todavia, o que tambem não se póde negar, é: 1) que o principal argumento invocado contra o *suffragio directo*, não tem, nem póde ter, o valor que alguns lhe attribuem; 2) que o alludido systema, embora egualmente defeituoso, baseia-se em razões especiaes, que não são para desprezar, em um regimen, verdadeiramente democratico.

Systema *eleitoral*, sem grandes defeitos, não os ha, não haverá, em quanto a ambição e a fraude não forem banidas dos caminhos da politica.

sidente, em vez de ser escolhido directamente pelo povo, é eleito pela intervenção dos collegios eleitoraes, (*eleitores secundarios*) que se reunem nos Estados; que não sómente o povo é excluido do direito de dar o seu voto para a escolha do Presidente, mas o proprio collegio eleitoral obedece tambem ás ordens da Convenção *do partido*, a qual é, por sua vêz, um corpo irresponsavel, ignorado da lei e da Constituição...; — que este modo eleitoral é não sómente artificial e complicado, mas ainda, completamente defeituoso, e nada tem de republicano, uma vez que não dá a cada eleitor o direito de pronunciar-se pelo candidato da sua preferencia, e, ao contrario, substitue a vontade popular pela da Convenção ».— *Chambrun* cit. Ibidem.

Segundo *Hamilton*, os eleitores presidenciaes deviam cumprir a sua missão sem nenhuma idéa preconcebida — (*The Federalist*, pag. 510). A pratica, porém, respondeu-lhe com o desmentido o mais completo. Vide — *Le Duc de Noailles*, «Cent Ans de Republique», vol 1, pags. 97 e 116.— Demais, só a circumstancia da eleição indirecta ser, em cada Estado, regulada por uma lei particular, e não por uma só lei federal, dá motivos para as maiores difficuldades na apuração da verdade eleitoral. A's vezes, o Congresso não tem meios bastantes para affirmar ou recusar a validade de muitos dos collegios, quando accusados de fraude ou de illegalidades...

[16] *Chambrun* — ob. cit., pags. 14 e 35.

— Arguio-se outr'ora, e ainda agora se repete, que a escolha do Chefe do Estado é «uma operação, que demanda trabalho prévio de ponderação e raciocinio, inconciliaveis com a *immaleabilidade* do suffragio popular [17]».

Não obstante o tom categorico desta objecção, e tão *decisivamente* formulada, é, comtudo, manifesta a sua improcedencia. Para admittil-a, seria mister declarar a *incompetencia formal* do povo, como *factor* da ordem governamental;— mas, dahi, por terra, todos os principios do direito publico moderno, o qual reconhece, justamente, no voto do povo o exercicio da propria soberania.

Não se attende, talvez, que é repugnante á logica, que o povo, ao qual não se recusa *ponderação e raciocinio* bastantes para eleger os representantes do poder legislativo, que faz a obra mais importante e mais difficil de um governo,— a *lei*, careça, no emtanto, de *ponderação* e de *raciocinio*, para eleger o representante do poder executivo, — isto é, o funccionario incumbido da *execução* da lei. O argumento prova, evidentemente, de mais...

Além disso, o suffragio popular directo,— systema adoptado pela Constituição Brazileira, tem ainda em seu favor, uma razão fundamental,— decorrente da propria organisação dos poderes publicos nas federações republicanas, a que nos temos referido.

Em todas ellas foi consagrado o principio da *divisão* e *independencia* desses poderes; e si o poder judiciario, pelo seu caracter e destinação especial, nada perde da sua importancia, por serem os seus membros nomeados por outro poder; — o mesmo já não seria licito affirmar, com relação aos dous poderes, propriamente politicos ou governamentaes da Nação. Ao nosso vêr, nenhuma garantia maior de reciproca independencia se póde dar ao poder que faz a lei, e ao poder que a executa, do que fazendo-os ambos derivar a sua existencia da mesma fonte — o voto popular directo. Só assim, um e outro recebem a sua investidura *de primeira mão*, como orgãos *independentes* da soberania nacional.

[17] *Assis Brazil* — «Do Governo Presidencial», pag. 240. Lisbôa 1896.

Estas ultimas palavras servem, ao mesmo tempo, para exprimir a nossa convicção, de que a *eleição presidencial* pelo Congresso Nacional tambem não deve ser o modo preferido, apezar das vantagens, que alguns vêem neste systema [17a].

Os defeitos da eleição do Presidente, quando entregue ás assembléas legislativas, já foram outr'ora demonstrados com razões de toda procedencia pelos autores da Constituição Americana [18],— e, ainda em data relativamente recente, um distincto escriptor conclue sobre a mesma materia nestes termos :

« Os Constituintes de 1787 tiveram razão de não dar á Camara dos Representantes o direito de eleger o Chefe do poder executivo. Si tivessem tomado este alvitre, teria succedido uma de duas : ou a Camara teria recebido de seus eleitores um mandato imperativo, isto é, ella seria eleita em vista da escolha presidencial, que teria de fazer ;— ou ella se teria tornado um fóco de intrigas,— e o espirito de partido despedaçaria a Assembléa, empregando cada candidato todos os meios para obter suffragios. Jamais haveria uma eleição, menos livre e menos imparcial [19]. »

Todos tambem que a França preferiu o mencionado systema ; e não discutiremos aqui as suas vantagens, si as tem, nem as razões procedentes, por que o conserva. Quanto, porém, ás Federações da America, e particularmente, da Republica Brazileira, consideramos, que a sua adopção teria sido mais um erro grave, contra a instituição e contra o paiz.

Só desconhecendo o que se passa entre nós, nas relações do Congresso Nacional com o Executivo, — mesmo em materia da eleição dos membros do referido Congresso, e no ***exercicio independente*** das suas funcções legislativas,— poderia alguem suppor que a eleição presidencial, confiada ao Congresso, fosse de

[17a] *Assis Brazil* — ob. cit., pag. 245 e seg.

[18] Vide — « *The Federalist* » cit., pag. 174 e seg.

[19] *Chambrun* — ob. cit., pag. 39 e seg.
« O remedio parece peior que o mal, diz Noailles ; — porque, para conjurar um perigo periodico, se crearia o perigo permanente do despotismo parlamentar, que as combinações americanas procuraram, sobretudo, evitar ». — *Le Duc de Noailles* — " Cent Ans de Republique ", vol. 1, pag. 137. Paris, 1886.

maior acerto, *independencia de voto*, e outras vantagens, do que sendo feita, como é, pelo suffragio directo de toda a Nação.

A experiencia dos factos autoriza a affirmar sem receio, que a primeira dessas fórmas seria, para a Federação Brazileira, o peior dos systemas. [20]

10 — *Poder Judiciario*. As Constituições, Americana e Argentina, conferem com a Brazileira, quanto á organisação do poder judiciario da Republica; sendo elle representado e exercido por um *Tribunal* ou *Côrte Suprema de Justiça* e pelos tribunaes inferiores e juizes, que forem creados pelo legislador ordinario [21].

Do mesmo modo, tem elle nas tres Republicas competencia para conhecer e julgar das materias, que a Constituição declara da jurisdicção federal, — e, em determinados casos, tambem conhece de especies da jurisdicção estadoal, mas, sómente, por via de recurso. Os vencimentos dos juizes, uma vez determinados em lei, não poderão ser diminuidos.

E', porém, de notar, que, quanto aos elementos de garantia da independencia dos membros do poder judiciario, a Constituição Brazileira foi além das duas, que a precederam e lhe serviram de fontes. Nos termos das Constituições, Americana e Argentina, o juiz é conservado, emquanto bem servir (*during good behavior*); mas, conforme a Constituição Brazileira, é elle declarado *vitalicio*, e só perderá o cargo, unicamente, por sentença judicial [21a].

[20] Dispensamo-nos de fallar do caracter especial do poder executivo na Suissa, — composto de diversos membros, e de que não se encontra exemplo em nenhuma outra Federação actual.

Não se póde pôr em duvida, que o poder executivo, confiado a um só individuo, seja de maior acerto e efficacia. Momentos ha, em que o valor maior da autoridade suprema está, justamente, na unidade da vontade e da acção. Além disso, é de notar, que o *Poder Executivo* na Suissa é um poder dependente do Legislativo; e isto, não, sómente, pelo facto da sua eleição ser feita por este segundo poder, mas ainda, porque a Constituição expressamente declara (art. 71), que o poder supremo da Federação (*die oberste Gewalt*) pertence á Assembléa Federal (*Bundesversammlung*).

Entretanto, nesta, como em outras particularidades, o povo suisso tem sabido, pela sua prudencia e caracter, tirar partido das suas instituições, apezar dos defeitos que nellas se notem.

[21] Const. Am. art. III; Const.. Arg. arts. 94 e seg.; Const. Br. arts. 55 e seg.

[21a] Const. Am. art. III; Const. Arg. art. 96; Const. Br. art. 57.

A nomeação dos juizes federaes é, conforme as referidas Constituições, feita pelo Presidente da Republica e sujeita, egualmente, á approvação do Senado [21b].

Quanto aos orgãos judiciarios das Federações, Suissa e Allemã, importa attender para as seguintes particularidades.

Na Suissa, muito embora a Constituição de 1848 já consagrasse a existencia de um Tribunal Federal *(Bundesgericht)*, todavia, a competencia do mesmo fôra, ainda então, por demais limitada.

Foi a Constituição de 1874, que, neste como em outros pontos, deu ao poder federal attribuições maiores e mais convenientes [22].

Nos termos desta, ha um Tribunal Federal para a administração da justiça em materia federal; e bem assim, um jury para as causas penaes (art. 106). Os membros effectivos e supplentes do Tribunal Federal são nomeados pela Assembléa Federal *(Bundesversammlung)*, á qual incumbe egualmente determinar por lei a organisação do Tribunal e das suas secções, o numero de seus membros effectivos e supplentes [23], a duração de suas funcções, e os seus vencimentos (art. 107).

Conforme a sua organisação, mais recente [24], tem o Tribunal Federal 14 membros, sendo dividido em duas secções de sete membros cada uma, que funccionam separadamente, — salvo em certos casos, cujas decisões devam ser tomadas pelo Tribunal pleno.

Na ultima hypothese, se exige um *quorum*, de 11 membros pelo menos. A nomeação dos membros effectivos e supplentes do Tribunal Federal é feita para servirem, apenas, durante seis annos.

O Tribunal referido exerce, não só, jurisdicção *originaria* em unica instancia, como tambem conhece, por via de recurso, das de-

[21b] A Constituição Brazileira só exige a approvação do Senado para os membros do Supremo Tribunal Federal, mas, não, totalmente, para a nomeação dos juizes inferiores.

[22] *Westerkamp* — ob. cit., pag. 254.

[23] Na America do Norte e na Rep. Argentina o numero de membros do Supremo Tribunal Federal tambem é fixado por lei ordinaria; a Constituição Brazileira, ao contrario, fixara-o logo em 15 juizes.

[24] A lei federal de 27 de junho de 1874, que organisou o Tribunal, foi substituida pela de 22 de março de 1893.

cisões dos tribunaes cantonaes. As materias da sua competencia estão especificadas na Constituição (arts. 110 a 113) ; mas, como é permittido ao legislador ordinario (art. 114) *attribuir-lhe* outros negocios, — *particularmente*, tendo por fim assegurar a *applicação uniforme das leis*, — assim se tem por vezes legislado, — e por isso, já é assaz consideravel o numero de materias de *direito publico*, *civil* e *criminal*, que ora são sujeitas ao seu conhecimento.

Entretanto, apezar de o Tribunal Federal ser o orgão superior da administração da justiça na Federação, elle não foi contemplado pela Constituição federal, como um dos seus poderes supremos, propriamente ditos, — e, ao contrario do que se dá na Norte-America e no Brazil, — tambem não lhe foi reconhecido o direito de *julgar da validade das leis*, sob o ponto de vista da sua constitucionalidade [25]. A séde do Tribunal não é na Capital da Federação, mas na cidade de Lausanna, capital do cantão de Vaud.

— Quanto ao Imperio Allemão, sobreleva, desde logo, notar que a sua Constituição (de 1871) não contemplou na organisação dos seus poderes publicos a existencia de um orgão, proprio e independente do poder judiciario ; as funcções deste foram devolvidas (arts. 76 e 77) ao *Bundesrat* (Conselho ou Senado Federal). Foi a lei constitucional de 27 de janeiro de 1877, que, creando uma administração particular da justiça na Federação, — collocou egualmente á sua frente o — *Tribunal do Imperio* (Reichsgericht), com séde na cidade de Leipzig. Não se trata, pois, de um poder politico, assim caracterisado pela Constituição ; mas de um Tribunal Supremo da Justiça, tendo jurisdicção limitada, sobre tudo, em materia politica [26]. Conforme a lei da sua creação, — compete-lhe : 1) o processo e julgamento, em primeira e ultima instancia, dos crimes de alta traição contra o Imperador ou contra o Imperio ; 2) o exame e julgamento dos recursos, que em certos casos lhe cabem, das decisões das côrtes da justiça dos Estados Allemães. Esta ultima

[25] *Le Fur*—ob. cit., pag. 177.
[26] *Ibidem*—ob. cit., pag. 137.

juris lição tem por fim assegurar a uniformidade na interpretação e applicação das leis do Imperio [26a].

— Entretanto fique desde já observado, que o facto de o orgão supremo do poder judiciario nas Federações, Suissa e Allemã, não apparecer em primeira linha de igualdade e independencia, ao lado dos dous outros poderes politicos, por texto expresso da Constituição, como succede no Brazil, na Argentina e nos Estados-Unidos da America,— não diminue na pratica a sua importancia e valor, como parte integrante do poder federal.

Mais adiante veremos, ao contrario, que seria de vantagem para a Federação Brazileira, si ao Supremo Tribunal Federal da mesma fossem reconhecidas — certas faculdades, que o *Tribunal Federal* da Suissa e da Allemanha tem, e de que aliás carece o Supremo Tribunal do Brazil [27].

11 — Para completar as breves indicações comparadas, que estamos fazendo sobre o *poder federal*, resta-nos ainda mencionar algumas disposições especiaes do direito positivo.

As Federações, de que nos temos occupado, sendo todas ellas outros tantos Estados soberanos, está subentendido, que o poder central das mesmas é dotado de todas as attribuições, faculdades e direitos, essenciaes e caracteristicos das entidades politicas desta natureza,— embora seja aquelle delimitado, na sua esphera de acção, por força do elemento federativo de que se compõe [28].

Não precisamos, portanto, dar aqui o elenco dos seus poderes e faculdades, e nem isto interessa ao nosso particular intuito ; apenas vamos ainda referir-nos a certas e determinadas attribuições, por estarmos persuadidos de que, do seu confronto com as consagradas na Constituição Brazileira, póde resultar melhor lição e intelligencia dos proprios textos desta.

NA ORDEM INTERNA

a) Segundo a Constituição Americana, a União não tem o direito de tributar as mercadorias exportadas pelos Estados ; e

[26a] *Westerkamp*—ob. cit., pag. 390.

[27] Vide adiante — Capitulo V da Parte Especial.

[28] Como se disse em outra parte, o Estado-federal não é sómente *Estado*, é, ao mesmo tempo, uma organisação federativa.— Vide Cap. IV da Parte Geral.

tambem nenhum delles poderá, sem consentimento do Congresso Nacional, lançar impostos ou direitos de importação e exportação,— excepto quando isso fôr *absolutamente* necessario á execução das suas leis de inspecção (*inspection-laws*) ; e neste caso, o producto liquido dos direitos arrecadados pertencerá ao Thesouro federal, ficando além disto, qualquer lei estadoal a respeito sujeita á revisão e fiscalisação do Congresso (art. I, § 9, n. 5 e § 10, n. 2). Duas são as divergencias da Constituição Brazileira : por esta os Estados teem : — 1) o direito exclusivo de tributar a exportação dos productos proprios ; 2) a permissão de tributar a propria importação das mercadorias estrangeiras (aliás da competencia exclusiva da União) , quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro federal (art. 7º n. 1º, art. 9º n. 1º e § 3º) ; além de que, a Constituição Brazileira não prestabelece, como a Americana, hypothese alguma, em que a lei do Estado deva ficar sujeita á revisão do Congresso Nacional [29].

— Segundo as Constituições, Suissa e Allemã, tem o poder federal, além dos impostos e taxas, expressamente reservadas para sua economia financeira,— a faculdade constitucional de exigir contribuições dos cantões ou Estados (*Beiträge der Cantone* — na Suissa, e *Matrikularbeiträge* — na Allemanha), tendo-se em conta as suas riquezas, população e outros meios tributaveis (Const. Suissa, art. 42 ; Const. All. art. 70).

As tres outras Federações, a que nos temos referido, não gozam desta ultima faculdade especial.

b) As Constituições, Americana e Argentina, conteem declaração expressa,— que a Constituição e as leis federaes, e os tra-

[29] O imposto de importação estrangeira é, em regra, da competencia exclusiva do poder federal nos diversos Estados-federaes, ora existentes.

A Republica Argentina tambem reservou-se, ainda que temporariamente, o de exportação,— até o anno de 1866, devendo, nesta data, cessar, quer como imposto nacional, quer como provincial (Const. Arg. art. 67).— Sobre este ponto é de ver as *reformas constitucionaes* de 12 de setembro de 1866 e de 15 de março de 1898.

Na Suissa pertencem á Federação os direitos de importação e exportação, apenas, com certas restricções para as bebidas alcoolicas (Const. Suissa, arts. 28 e 29, 31 e 32).

Ao Imperio Allemão compete o direito exclusivo de legislar sobre tarifas aduaneiras em geral,— muito embora a percepção e administração das respectivas taxas e impostos de consumo sejam incumbidas,— sob a fiscalisação do Imperio,— a cada Estado federado no seu territorio (Const. All. arts. 35 e 36).

tados feitos pelo poder federal com as potencias estrangeiras, são a *lei suprema* da Nação, e como tal, obrigatoria em todo o territorio do paiz, a despeito de quaesquer leis estadoaes em contrario (Const. Am. art. VI, n. 2; Const. Arg. art. 31).

Segundo a Constituição Allemã, (art. 2º) a lei do Imperio nullifica a lei dos Estados *(Reichsrecht bricht Landesrecht)*; e a Constituição Suissa por sua vez estatuio : " As disposições das leis federaes, das concordatas e das constituições ou das leis cantonaes, contrarias á presente Constituição, cessam de ter vigor, pelo facto da sua adopção ou da promulgação das leis, que a mesma autorisa [29a] ".

A Constituição Brazileira não tem disposição especial neste sentido.

Esta omissão, porém, nem merece o qualificativo de um defeito, nem significa que o direito federal da ultima Federação tenha, por isso, um valor ou efficacia menor.

Haja, ou não, declaração expressa nesse sentido, é evidente, que, do conjuncto das disposições constitucionaes de um Estado-federal e da propria natureza deste, resulta a subordinação consequente do proprio poder estadoal ao poder federal [30].

c) Pelas Constituições, Americana e Argentina, tem o poder federal o direito de admittir novos membros no seio da Federação (Const. Am. art. IV, § 3 ; Const. Arg., art. 13), feita, apenas, a restricção de que, quando as novas entidades provierem da reunião ou desmembramento das existentes, o facto não possa ser realizado sem o consentimento destas.

As Constituições, Suissa e Allemã, não se occuparam da hypothese. Entretanto a Constituição Brazileira, que estatúe de maneira bastante explicita sobre o direito dos Estados existentes de encorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se annexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas assembléas legislativas em duas sessões successivas e approvação do Congresso

29a Const. Suissa — "*Disposições Transitorias*", art. 2º.
30 Vide Cap. III desta Parte Especial.

Nacional (art. 4º), não cogitara, absolutamente, da admissão de novos membros, por acto exclusivo do poder federal.

Como sabe-se, de 13 Estados, que eram em 1787, os membros da Federação Norte-Americana attingem hoje a 45 ditos, sem que os Estados particulares tenham sido ouvidos, *nessa qualidade*, sobre a admissão dos membros accrescidos.

Este facto, por si só, deixa ver a sem-razão dos que pretenderam, que a referida União só existia, por effeito de um *pacto entre os Estados*, confundindo desta sorte o Estado-federal actual com a Confederação, que o tinha precedido [31].

d) A solução das reclamações ou conflictos dos Estados entre si, ou delles com a União [32] pertence, em regra, ao poder federal ; é, porém, de notar, que, segundo a Constituição Allemã, toca ao Bundesrat resolver o caso, mediante duas condições :— 1) si não ha uma outra autoridade instituida para esse fim; — 2) si a *solução* for requerida por uma das partes interessadas (arts. 76 e 77) ; ao passo que, pelas Constituições, Americana, Suissa, Argentina e Brazileira, a especie é devolvida, desde logo, ao poder judiciario (Const. Am. art. III § 2º ; Const. Suissa, arts. 110 e 113 ; Const. Arg. art. 100 ; Const. Br. art. 59 n. 1 *c*, e art. 66 n. 3), mediante um pleito judicial, em devida fórma.

Cumpre, todavia, advertir, que as reclamações ou conflictos, a que se allude, são os de *competencia*, sob o ponto de vista do direito constitucional, ou outras controversias juridicas, propriamente taes ; tratando-se, porventura, de conflictos materiaes ou á *mão armada*, levantados pelos Estados, as referidas constituições federaes não os reconhecem de maneira alguma. Qualquer que seja a razão ou pretexto invocado, o poder federal considera-os,— *revolta*, *sedição* ou *rebellião* ; — rechaçando-os, portanto, como simples perturbações internas da Federação, no seu dever e direito de supremo mantenedor da ordem publica e integridade da Nação [33].

[31] Vide Cap. I, pag. 123 da Parte Geral.

[32] A Const. Allemã só se refere expressamente a conflictos dos Estados entre si.

[33] Emquanto na *Confederação* o Tribunal de justiça federal tem apenas o caracter do *Tribunal arbitral*, no Estado-federal deve haver uma instancia judiciaria, cuja decisão seja executada sem reservas (*unbedingt*), como a *ultima ratio* do Estado

c) Um outro ponto, digno de observação, é o que diz respeito á separação dos poderes publicos.

Ainda que esta seja considerada, em principio, uma condição essencial do bom funccionamento e mutua independencia dos mesmos, a verdade de facto é, que, nem mesmo na Republica Norte-Americana, onde aquelle principio tem applicação e pratica mais accentuada, a *separação* dos referidos poderes se dá, de maneira completa ou effectiva, como á primeira vista poderia suppôr-se.

Decerto, não obstante ser *privativa* do poder legislativo a attribuição de *fazer as leis*, della tambem participa o poder executivo: 1) dando ás leis a sua approvação ou sancção e promulgação, ou oppondo-lhes o seu *veto* (Const. Am. art. I, § 7°, ns. 2 e 3,— Const. Arg. arts. 69 a 73,— Const. Br. art. 16 e 37 e seg. [34],— Const. All. art. 17); 2) tendo, em uns casos, a iniciativa de projectos de lei (Const. Arg. art. 68,— Const. Suissa, art. 102 a 104), ou desempatando, em outros, as deliberações de uma das Camaras legislativas (Const. All. art. 5, parte final) ; 3) ou tomando, finalmente, parte nos debates do Corpo Legislativo pela voz de seus ministros (Const. Arg. art. 92), e ahi comparecendo para dar voto consultivo e parecer sobre os objectos em deliberação (Const. Suissa, art. 101).

A seu turno, não é menos certo, que o poder legislativo tambem participa de funcções do executivo: 1) approvando, por ambas as suas camaras, ou ao menos por uma dellas [35], os tratados

soberano na solução das contendas entre os Estados. Os meios de força *(in Gestalt des Krieges)*, no caso, repugnam á natureza do *todo*, como Estado composto, a que os Estados particulares são subordinados, e, *formalmente*, não podem ser admittidos pela propria circumstancia, já sabida, de que aos Estados-membros não se reconhece o *direito de guerra*. Esta funcção juridica compete naturalmente ao poder federal, ao qual, pela Constituição, incumbe manter os limites constitucionaes, de um lado, entre a União e os Estados, e de outro, entre os Estados, uns com os outros. *Jellienek* — ob. cit., pags. 309-10.

« *An injury done by one State to another or to a citzen of another State is not a matter of international wrong ; it is a mere* BREACH OF THE PEACE, *to be rectified by the federal courts or, if need be, to be chastised by the federal army* ». — Ibidem, nota 87. — Cf. Const. Suissa, art. 14 ; Const. Arg. art. 109 ; Const. Br. art. 66 n. 3.

[34] Esta ultima Constituição dá ao Imperador o direito de convocar, abrir, prorogar e encerrar o *Bundesrat* e o *Reichstag*, e de promulgar e publicar as leis do Imperio (arts. 12 e 17).

[35] Conforme a Constituição Americana, basta ao poder executivo o *consentimento do Senado*, para que elle possa *concluir* tratados com as nações estrangeiras , e

feitos com as nações estrangeiras, e autorisando o executivo a declarar a guerra e a fazer a paz (Const. Am. art. I, § 8º n. 11, e art. II, § 2 n. 2,— Const. Arg. art. 67 ns. 19 e 21,— Const. Br. art. 34 ns. 11 e 12,— Const. Suissa art. 85 ns. 5º e 6º,— Const. All. art. 11); —2) approvando, pelo voto do Senado, as nomeações dos ministros de Estado, os ministros diplomaticos, os Juizes do Supremo Tribunal Federal e outros funccionarios [35a] (Const. Am. art. II § 2º n. 2,— Const. Arg. art. 86 ns. 5 e 10,— Const. Br. art. 48 n. 12); — 3) ou nomeando directamente os membros do poder executivo e outros funccionarios da Federação (Const. Suissa, art. 85 n. 4, arts. 96, 105 e 107) [36].

f) As disposições sobre a materia da *revizão constitucional* tambem merecem ser indicadas em confronto.

A Constituição Americana estatue: "O Congresso, todas as vezes que os dous terços dos membros das duas Camaras julgarem necessario, proporá emendas a esta Constituição; ou si as legislaturas dos dous terços dos Estados o pedirem, convocará uma Convenção para propôr emendas, as quaes, em um ou outro caso, serão validas para todos os effeitos, como parte integrante da Constituição, desde que forem ratificadas pelas legislaturas das tres-quartas partes dos Estados ou pelas tres-quartas partes das Convenções, reunidas para esse fim em cada um delles, segundo fôr, ou um ou outro, o modo proposto pelo Congresso" (Const. Am. art. 5º) [37].

A conclusão a tirar da disposição citada é: que na Federação Norte-Americana a revisão constitucional depende, antes que tudo, dos Estados federados; emquanto que a Consti-

segundo a Constituição Allemã, o Imperador só precisa egualmente do consentimento do *Bundesrat* para poder declarar a guerra. No caso de ataque dirigido contra o territorio da Federação, elle póde declaral-a por si só.

[35a] Conforme as Constituições, Argentina e Brazileira, o Presidente da Republica nomeia e demitte *livremente* os seus ministros.

[36] A Assembléa Geral Legislativa da Federação Suissa tambem exerce certas funcções de caracter judiciario (Const. Suissa, art. 85, ns. 11 a 13), e bem assim, o *Bundesrat* do Imperio Allemão (art. 76).

[37] A Constituição dita prohibe qualquer emenda no sentido de privar a um Estado, sem seu consentimento, da egualdade de suffragio no Senado.

tuição Argentina contempla, em pouco, o direito das provincias federadas sobre a mesma materia, como se vê do seguinte texto: "A Constituição póde reformar-se no todo ou em qualquer de suas partes. A necessidade da reforma deve ser declarada pelo Congresso, com o voto de dous terços, pelo menos, de seus membros; porém não será effectuada, sinão, por Convenção convocada para este fim" (Const. Arg. art. 30).

A Constituição Allemã estatue: "As modificações da Constituição se effectuam sob a fórma de lei. Ellas consideram-se rejeitadas, quando, no seio do *Bundesrat*, quatorze votos se pronunciarem contra as mesmas. Do mesmo modo, as disposições da Constituição federal, que estabelecem em favor de alguns Estados federados certos direitos especiaes [38] na Federação, não podem ser modificadas sem o consentimento dos Estados referidos" (Const. All., art. 78).

Ainda por estas disposições ácerca da *revisão constitucional*, verifica-se a preponderancia que o *Bundesrat*, tem, *ao menos na letra da lei*, como representante dos Estados particulares no Imperio federal da Allemanha.

A Constituição Suissa dispõe: "A Constituição federal póde ser revista em qualquer tempo; a revisão effectua-se por via de legislação federal *(im Wege der Bundesgesetzgebung)*." (Const. Suissa arts. 118 e 119).

Mas estas e outras disposições da dita Constituição, sobre esse assumpto, foram modificadas pela *Emenda* de 29 de julho de 1891, estabelecendo distincção entre uma *revisão total* e uma *revisão parcial*, e o seu processo foi regulado pela lei federal de 29 de janeiro de 1892 nas seguintes condições:

A *revisão total* póde ser proposta pela Assembléa Federal *(Bundesversammlung)* por via de legislação federal,— ou por um dos dous Conselhos da mesma, — ou por 50.000 cidadãos suissos, que forem eleitores. Nos dous ultimos casos, a questão de saber, si a revisão deve, ou não, ter logar, — deverá ser submettida

[38] A segunda parte da disposição supra refere-se a certos direitos, que alguns Estados se reservaram pelos tratados de *accessão* aô Imperio. — Vide *Le Fur*, ob. cit. pag. 138 e segs.

directamente ao voto do povo ; e si este responder por maioria affirmativa, — procede-se á renovação de ambos os Conselhos, e, conseguintemente, tambem a do Conselho Federal (Const. Suissa, art. 96), competindo aos novos Conselhos eleitos fazer a revisão (Const. cit. art. 120).

A Constituição revista é considerada acceita, si tiver em seu favor a maioria dos cidadãos eleitores e a dos Estados.

O voto de um meio-cantão é contado, como meio voto, e o resultado da votação popular em cada cantão é considerado, como o voto do Estado (art. 121).

A *revisão parcial* (abstrahido o caso de ser feita pela Assembléa Federal em fórma legislativa) [39] póde ser proposta pela iniciativa de 50.000 cidadãos eleitores, e de dous modos : em fórma de uma *indicação geral*, tendo em vista restringir ou ampliar certas attribuições constitucionaes ; — ou logo em fórma de um *projecto de lei*, devidamente preparado. Na primeira hypothese, o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados tem um anno para resolver, si concordam, ou não, com a indicação feita. Estando de accôrdo, devem formular um projecto de emenda constitucional, conforme aos intuitos dos *iniciantes*, e sujeital-o ao voto do povo e dos cantões. Si, porém, não estiverem de accôrdo, ou, si no prazo de um anno, nada resolverem a respeito, incumbe ao Conselho Federal promover uma votação popular sobre a indicação alludida. Si o voto do povo lhe fôr favoravel (sem attenção especial aos cantões), a Assembléa Federal deve preparar um projecto neste sentido, para submettel-o ao voto do povo e dos Estados. Dado ainda, que o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados não cheguem a accôrdo sobre a redacção do projecto ; então, só restará aos *iniciantes* o meio de prepararem elles proprios o seu *projecto* para seguir os tramites exigidos por lei, e que são os mesmos, que passamos a mencionar em seguida.

— Na segunda hypothese, isto é, no caso de 50.000 cidadãos apresentarem, desde logo, um projecto, devidamente preparado,

[39] Const. Suissa, art. 85, n. 14.

de emenda constitucional, — o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados teem egualmente um anno para resolver acerca do mesmo. Podem recommendar a sua acceitação ou rejeição, assim como, apresentar um contra-projecto, para ser submettido ao voto do povo e dos Estados, conjuntamente com o projecto dos *iniciantes*. Mas, em qualquer dos casos, o projecto destes deverá ser sujeito, tal qual tenha sido apresentado, ao voto do povo e dos cantões.

De maneira que, ou se trate de revisão total ou de revisão parcial da Constituição, e quer a iniciativa parta dos cidadãos, quer da Assembléa Federal, a decisão final pertencerá sempre ao povo e aos cantões, isto é, a sua acceitação deve ser dupla: — pela maioria dos cidadãos eleitores, e pela maioria dos cantões (onze e meio cantões, pelo menos) [10].

Tal é o systema complicado, pelo qual se effectua a revisão constitucional na Federação Suissa. Delle uma cousa fica patente, e é: que os cantões, muito embora concorram com os seus votos na approvação das reformas ou alterações propostas da constituição federal, não teem, todavia, o direito de iniciativa a semelhante respeito; esta só compete ao proprio povo, ou ao corpo legislativo federal.

— Quanto á Constituição Brazileira, ella dispõe: « A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléas dos Estados. Considerar-se-ha proposta a reforma quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Camaras do Congresso Nacional, for acceita, em tres discussões, por dous terços dos votos numa e noutra Camara; ou quando for solicitada por dous terços dos Estados, no decurso de um anno, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléa. Essa proposta dar-se-ha por approvada, si no anno seguinte o for, mediante tres discussões, por maioria de dous terços dos votos nas duas Camaras do Congresso. A proposta approvada publicar-se-ha com as assignaturas dos Presidentes e Secretarios das duas Camaras, e incorporar-se-ha á Constituição, como parte integrante della.

[10] *Westerkamp* — ob. cit., pags. 414-18.

« Não poderão ser admittidos, como objecto de deliberação no Congresso, — projectos tendentes a abolir a fórma republicana federativa ou a egualdade da representação dos Estados no Senado [41].»

Dos termos, acima transcriptos, patenteia-se, que o Congresso Constituinte Brazileiro teve em mente contemplar o elemento *nacional* e o elemento *local* na materia de reforma constitucional, reconhecendo o direito de iniciativa, tanto ao Congresso Nacional, como ás Assembléas dos Estados.

Sob este ponto de vista, as disposições consagradas parecem realmente acertadas, e são, sem duvida alguma, consentaneas com a natureza do regimen instituido.

Mas, das condições exigidas, para que a reforma constitucional possa ter logar, é tambem patente e innegavel, que o poder constituinte teve o proposito de *difficultar* a sua realização.

Será isto um bem,— seria isto o melhor, para a adaptação da Republica Federativa ao paiz [41a], nas circumstancias especiaes, em que ella foi constituida?...

Só com a experiencia dos factos, se poderá dar resposta segura a esta interrogação.

NA ORDEM EXTERNA

12 — Debaixo do nosso ponto de vista restricto, é muito pouco o que temos a dizer neste logar, acerca do direito positivo de outras federações, confrontado com as disposições identicas ou semelhantes da Constituição federal brazileira, no tocante ás relações da ordem internacional.

Como já sabe-se, na Federação ou Estado-federal é o poder central, que representa a nação e o paiz, como *um todo*, uma só pessoa juridica, diante dos Estados ou nações estrangeiras. Neste ponto não ha divergencia nas disposições constitucionaes

[41] Const. Br. art. 90.

[41a] Com relação a outras *faculdades* do poder federal, de ordem interna, e notadamente sobre o seu direito de intervenção nos negocios dos Estados federados,— teremos melhor ensejo de occupar-nos, a titulo de exemplos comparativos, nos capitulos seguintes.

dos povos, a que nos temos referido no presente estudo. Os direitos da paz e da guerra, de legação, e de fazer tratados são, em geral, exclusivos do poder federal nas differentes federações existentes, do mesmo modo, que se dá na Federação Brazileira. Os Estados particulares, como regra, ou *em principio*, não teem a qualidade de pessoa internacional [42],— não obstante serem-lhes reconhecidas ou conservadas certas *faculdades*,— umas, explicaveis pelas suas tradições historicas, e outras, pelas conveniencias de ordem commercial ou condições geographicas, a que já tivemos occasião de alludir anteriormente.

Revistemos, em breve, as disposições do *direito positivo* com relação ao assumpto.

13 — Nos termos expressos na Constituição Americana, nenhum Estado poderá concluir tratado, alliança ou confederação,— nem envolver-se em guerra,— (a menos, neste ultimo caso, que não seja effectivamente invadido ou se ache em perigo tão imminente, que não admitta demora) ; e quaesquer convenios ou ajustes *(agreement or compact)* que precise fazer com outro Estado ou potencia estrangeira, só poderá ter logar, mediante o consentimento do Congresso (Const. Am. art. 1º § 10, ns 1 e 3).

— A Constituição Suissa reconhece aos cantões, por uma excepção, como ella o declara,— o direito de concluir tratados com os Estados estrangeiros, sobre objectos de natureza economica, relações de vizinhança e de policia,— comtanto que esses tratados nada tenham de contrario á Federação ou aos outros cantões (art. 9º).

Mas as relações officiaes entre os cantões e os governos estrangeiros ou seus representantes só devem ter logar, por intermedio do Conselho Federal *(Bundesrath)* [43]. Os cantões podem, apenas, corresponder-se directamente com autoridades inferiores ou empregados de Estados estrangeiros, quando tratar-se dos objectos acima mencionados (art. 10).

[42] Quanto ás excepções, feitas em favor dos Estados federados do Imperio Allemão, suppomos haver dito bastante em outros logares.

[43] E' preciso não confundir o *Bundesrath* da Suissa, *suprema* autoridade executiva da Federação, com o *Bundesrat* do Imperio Allemão, que tem funcções legislativas, executivas e até judiciarias.

— A Constituição Argentina conservou tambem ás provincias o direito de celebrar tratados parciaes para fins de administração da justiça, de interesses economicos e trabalhos de utilidade commum, mas, *com conhecimento do Congresso Federal* (art. 107).

Não poderão, porém, armar navios de guerra ou levantar exercitos, salvo o caso de invasão exterior ou de perigo imminente, que não admitta dilação,— dando ellas, em todo caso, conta ao Governo Federal (art. 108).

— A Constituição Allemã, tendo confiado o direito das relações internacionaes (direito da guerra e da paz, e de fazer tratados) ao poder federal (art. 11), não declarou, todavia, si os Estados particulares ficavam, ou não, privados da faculdade especial de tratados (porque dos direitos da guerra e da paz o foram com certeza) ; e dahi a conclusão adoptada, de que os mesmos Estados conservam essa faculdade, embora sob determinadas condições, como em outra parte foram mencionadas [44].

Não precisamos observar, que embora, segundo as disposições de algumas das constituições citadas, os Estados federados tenham ou exerçam funcções de caracter internacional, comtudo, é obvio, que taes funcções não bastam para investil-os da qualidade de verdadeira pessôa do direito internacional.

—A Constituição Brazileira foi, porém, mais terminante e explicita, na materia ; porquanto, privando os Estados-membros dos direitos da ordem internacional, de modo geral e completo, confiara-os, no todo, ao poder federal (art. 34, ns. 5, 11, 12 e 15 ; art. 48, ns. 12 a 14). Aos Estados particulares é, apenas, permittido celebrar ajustes e convenções sem caracter politico entre si, e, aliás, ainda sujeitos á approvação daquelle poder (art. 65, n. 1º).

Sem a necessidade de qualquer demonstração ou argumento, não se póde deixar de convir, que o disposto nesta ultima Constituição é o que melhor corresponde á natureza do Estado-federal e aos principios da *unidade nacional*, que o caracterisam e distinguem das outras *especies* federativas.

[44] Sobre este ponto é de ler: *Haenel.*— ob. cit., pag 539 ; *Zorn.*— ob. cit. 1º vol. pag. 502; *Le Fur* ob. cit. pag. 785 e segs ; *Hic.* pag. 96 e 97.

14 — Para encerrar a materia do presente capitulo, só nos restam poucas palavras, que exprimam um juizo conclusivo sobre a mesma.

De quanto temos dito, discutido ou, simplesmente indicado, parece-nos ter deixado *bem caracterisado* e *definido*, ainda que a largos traços, qual seja o poder federal da União Brazileira, a sua natureza e limites, em accordo com os dispositivos da Constituição de 24 de fevereiro.— E' um organismo completo, dotado de força e funcções superiores, *proprias e independentes*, que o tornam capaz da direcção suprema da ordem politica nacional em toda a Republica; e confrontados os seus caracteres e faculdades, com os que nos offerece o direito positivo das instituições analogas de outros paizes,— vê-se juntamente, que o poder federal brazileiro não se mostra de maneira alguma inferior; apresentando, ao contrario, certas condições e particularidades, sinão de maior acêrto, sem duvida, de real conveniencia, para os fins ou exigencias da pratica.

— Não esqueçamos, porém, que o instrumento, ainda o melhor aperfeiçoado, nada ou pouco vale,— si o seu manejo não fôr confiado a mãos habeis, e dirigido com toda attenção por operarios de boa vontade, conscienciosos e prudentes...

CAPITULO III

O PODER ESTADOAL

I

Condição juridica dos Estados

1 — Como não se ignora, a *dualidade* de *jurisdicções* é fundamental no regimen federativo: com funcções, *parallelas simultaneas* ou, indifferentemente, *successivas*, segundo os casos e as especies determinadas na constituição federal ; ha sempre, em toda organisação politica do genero, um *poder central* e um *poder local* ou, empregando os termos por nós já adoptados, o poder *federal* e o poder *estadoal.*

Aquelle representa a *pessoa juridica* da União, considerada como *um todo* ; este, a *pessoa juridica* de cada um dos Estados particulares, — tomados na sua *individualidade*, como membros componentes da mesma União.

Tendo no capitulo precedente tratado do *poder federal* da União Brazileira, cumpre agora fazel-o, igualmente, com relação ao *poder estadoal.*

2 — Em nosso entender, os Estados federados foram muito bem contemplados na *partilha* das *competencias* e *poderes*, com

que a Constituição de 24 de fevereiro os aquinhoou. Talvez mesmo, lhes tivesse conferido, em certas materias, faculdades um pouco maiores, do que convinha ao bom funccionamento do novo regimen instituido, — ou ao menos, fôra mister ter-lhes demarcado, com precisão maior, o espaço, dentro do qual sómente se pudesse exercer a acção dos Estados. Não temos, porém, de occupar-nos, por emquanto, deste ponto [1].

— Nos termos da Constituição Brazileira, « cada Estado reger-se-ha pela constituição e pelas leis que adoptar, *respeitados* os *principios constitucionaes* da União » (art. 63).

Tal é o teor da disposição da *lei fundamental*, segundo a qual foram organisados os actuaes Estados da Federação.

E della, o que antes de tudo vê-se, é : que, da Constituição federal, e sómente desta, é que os mesmos tiram a sua origem, como pessoas de direito.

Muito embora já *decorados* com o qualificativo de *Estados*, por actos do governo revolucionario, — o certo é, que nenhum delles tinha ainda uma *constituição politica* de fórma alguma ; exerciam, apenas, as attribuições e funcções, que dito governo, na sua qualidade de *dictadura*, entendeu confiar-lhes temporariamente, e nada mais [2].

[1] Em capitulo posterior teremos ensejo de tratar deste assumpto.

[2] Vide dec. n. 1 do Governo Provisorio á pag. 38-39, e aqui, em seguida, os outros actos desse Governo sobre os poderes dos Estados, — a saber :

Decreto n. 7 de 20 de novembro de 1889. — Art. 1.º Ficam dissolvidas e extinctas todas as assembléas provinciaes creadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834.

Art. 2º. Até a definitiva constituição dos Estados Unidos do Brazil, aos Governadores dos mesmos Estados competem as seguintes attribuições :

§ 1.º Estabelecer a divisão civil, judicial e ecclesiastica do respectivo Estado e ordenar a mudança de sua capital para o logar que mais convier.

§ 2.º Providenciar sobre a instrucção publica e estabelecimentos proprios a promovel-a em todos os seus gráos.

§ 3.º Determinar os casos e regular a fórma da desapropriação da propriedade particular por utilidade publica do Estado, nos Estados em que a materia já não esteja regulada por lei.

§ 4.º Fixar a despeza publica do Estado e crear e arrecadar os impostos para ella necessarios, comtanto que estas não prejudiquem as imposições geraes dos Estados Unidos do Brazil.

§ 5.º Fiscalisar o emprego das rendas publicas do Estado e a conta de sua despeza.

§ 6.º Crear empregos, provel-os de pessoal idoneo e marcar-lhes os vencimentos.

§ 7.º Decretar obras publicas e prover sobre estradas e navegação no interior do Estado ; sobre a construcção de casas de prisão, trabalho, correcção e regimen dellas ; sobre casas de soccorros publicos e quaesquer associações politicas ou religiosas.

No receio, talvez, de estabelecel-as demasiado amplas, ou menos convenientes, o Congresso Constituinte evitou fazer a *enumeração* das attribuições, que deviam constituir o *poder estadoal*, como aliás o fizera com relação aos poderes da União; preferindo reconhecer os *direitos peculiares* dos Estados-membros, por uma *formula geral, i. é.* autorisando-os a *regerem-se pela constituição e leis*, que os mesmos adoptassem.

Esta formula comprehende, embora implicitamente, a plenitude de jurisdicção e poder de cada membro da *Federação*, para quanto se refere á sua vida publica local.

De certo, sendo principio admittido do systema, que o *poder estadoal* deve servir egualmente de *contrapeso* ao excesso ou desequilibrio possivel do *poder federal*, segue-se logicamente dahi —

§ 8.º Crear a força policial indispensavel e necessaria e providenciar sobre seu alistamento, organisação e disciplina de accordo com o Governo Federal.

§ 9.º Nomear, suspender e demittir os empregados publicos dos respectivos Estados, á excepção dos magistrados perpetuos, que poderão ser suspensos para serem devidamente responsabilisados e punidos, com recurso necessario para o Governo.

§ 10.º Contrahir emprestimos e regular o pagamento dos respectivos juros e amortização, dependente da approvação do Governo Federal.

§ 11.º Regular a administração dos bens do Estado e autorisar a venda dos que não convier conservar, mas sendo esta feita em hasta publica.

§ 12.º Promover a organisação da estatistica do Estado, a catechese e civilisação dos indigenas e o estabelecimento de colonias.

§ 13.º Representar ao Poder Federal contra as leis, resoluções e actos dos outros Estados da União, que offenderem os direitos do respectivo Estado.

Art. 3.º O Governo Federal Provisorio reserva-se o direito de restringir, ampliar e supprimir quaesquer das attribuições que pelo presente decreto são conferidas aos Governadores provisorios dos Estados, podendo outrosim substituil-os conforme melhor convenha, no actual periodo de reconstrucção nacional, ao bem publico e á paz e direito dos povos.

Decreto n. 12 de 23 de novembro de 1889. Art. 1.º São de exclusiva competencia do Governo Federal as nomeações de chefes dos Estados, de Commandantes de armas, Chefes de policia, primeiro provimento de Secretarios dos Governadores e magistrados perpetuos, sendo todos os logares secundarios dependentes de portaria dos Ministros. Art. 2.º A nomeação e demissão de todos os outros cargos são de exclusiva competencia dos chefes dos Estados, excepção feita dos logares de administradores dos Correios, cujas nomeações ficarão dependentes de approvação do Governo Federal. — Revogam-se as disposições em contrario.

Decreto n. 12 A de 25 de novembro de 1889. Art. 1.º A discriminação entre as attribuições da autoridade federal e dos Governadores dos Estados, quanto á nomeação, aposentadorias, demissão, suspensão e licenças dos funccionarios de fazenda, continúa a reger-se pela legislação em vigor. Art. 2.º Depende de decreto a nomeação do chefes de repartições; effectuando-se todas as mais por simples acto dos Ministros. Art. 3.º Revogam-se as *disposições* em contrario.

Decreto n. 297 de 20 de março de 1890. Artigo unico. A nomeação dos empregados dos Correios continuará a ser feita nos termos do art. 157 do decreto n. 9912 A de 26 de março de 1888, derogado nesta parte o art. 2º do decreto n. 12 de 23 de novembro de 1889.

— E' tambem de vêr as « Disposições Transitorias » da Constituição Federal, no que dizem respeito á organização e serviços peculiares dos Estados.

que o Estado federado deve ter a maior autonomia possivel quanto á sua propria organisação e funccionamento,— queremos dizer,— a constituição politica do Estado federado deve ser a obra exclusiva da vontade do proprio povo, que o habita, e vindo desta fonte, a sua autoridade é suprema dentro da sua esphera.

Do contexto da Constituição federal vê-se realmente, que o pensamento fundamental della fôra estabelecer o governo nacional e os governos locaes, como dous apparelhos inteiramente distinctos,— procurando, desta sorte, evitar quaesquer choques ou collisões no exercicio das respectivas funcções; devendo estas ser mesmo tão *independentes* entre si, quanto fosse compativel com a necessidade *mais elevada* de subordinação dos Estados á União, relativamente aos fins ou objectos de interesse nacional [3].

Mas, qualquer que fosse a esphera de acção pretendida pelos Estados, não só ficara subentendido, que os direitos reconhecidos a cada um delles não podiam *ir além* ou *achar-se* em contradicção com a sua *qualidade fundamental* de membro da Federação,— como ainda, a propria disposição organica dos mesmos assim o havia *advertido* nas palavras "respeitados os principios constitucionaes da União".

Na verdade, esta condição *restrictiva* significava, ou quer dizer, que tudo quanto o *poder estadoal* fizer em contrario á Constituição federal, é nullo, inefficaz, insubsistente; e daqui tambem, a primeira razão de dependencia ou subordinação explicita do Estado-membro ao *poder federal*, ao qual, como *autoridade superior*, compete conhecer de seus actos ou de sua conducta, para decidir da validade de uns e de outra, em vista dos dispositivos constitucionaes.

3 — Na Constituição federal não se acham especificados todos os direitos e attribuições dos Estados federados, como acima se disse; ha, porém, nella disposições diversas de caracter positivo e negativo,— que aos mesmos se referem, e isto ver-se-ha do que adiante se segue.

[3] *J. Bryce* — ob. cit., pag. 312.

a) Na ordem interna — tem o Estado federado competencia *expressa e exclusiva:* — para decretar impostos sobre a exportação das mercadorias de sua proprira producção, — sobre immoveis ruraes e urbanos, — sobre a transmissão de propriedade, e sobre industrias e profissões, — e bem assim, para estabelecer a taxa do sello, quanto aos actos emanados de seus governos e negocios de sua economia, e a dos seus correios e telegraphos (art. 9º). *Concurrentemente* com a União, tambem é licito aos Estados crear outras fontes de receita, observadas as restricções postas sobre esta faculdade (art. 12) [4] ;— assim como lhes é ainda facultado: — celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter politico e sujeitos á approvação do governo federal, (art. 65 § 1º); — encorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se annnexar a outros ou formar novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas assembléas legislativas em duas sessões annuas successivas e a *approvação* do Congresso Nacional (art. 4º).

—A Constituição prohibe, *expressa* e *exclusivamente* aos Estados: recusar fé aos documentos publicos de natureza legislativa, administrativa ou judiciaria da União, ou de qualquer dos Estados; — rejeitar a moeda ou a emissão bancaria em circulação por acto do Governo Federal ;— fazer ou declarar a guerra entre si e usar de represalias ; denegar a extradicção de criminosos, reclamados pelas justiças de outros Estados ou do Districto Federal, segundo fôr determinado pelas leis da União (art. 66 ns. 1 a 4).

b) Na ordem externa — o Estado federado da Republica Brazileira carece de toda e qualquer competencia sobre as materias do direito publico internacional.

Ainda que seja licito reconhecer aos membros de uma Federação o uso de algumas das faculdades do direito internacional, — como a de ajustes ou convenções sobre limitados assumptos de interesse local,— e constituições haja, que, de facto, assim o permittam, como já tivemos occasião de dizer ; comtudo, pareceu

[4] Sobre a materia de impostos é vedado, tanto á União, como aos Estados, legislar contra e disposto nos arts. 10 e 11 da Constituição Federal.

mais acertado,— negar absolutamente aos Estados federados as funcções de *pessoa internacional* [5]. Desde que elles não são *Estados*, na verdadeira e completa accepção desta entidade, por faltar-lhes a qualidade essencial da *soberania*,— melhor fôra, que tambem não figurassem, por completo, nas relações da ordem externa.

Dependentes, como são, de um outro poder no paiz, os *Estados federados* mostram-se, por isto mesmo, sem a precisa capacidade para apresentarem-se *condignamente* nas suas relações com as nações estrangeiras soberanas, tirando dellas vantagens reaes e effectivas [5a].

4 — Além do que vimos de mencionar, na organisação dos Estados federados duas limitações explicitas lhes foram impostas *à priori*:— uma, a *obrigação* de adoptar a fórma republicana federativa (art. 6, n. 2); — outra, a de assegurar a autonomia dos municipios em tudo que respeita ao interesse peculiar dos mesmos (art. 68).

Quanto ao mais, uma vez que não contradictassem os *principios constitucionaes da União*, tinham elles o direito de constituir-se e reger-se, como melhor conviesse á sua autonomia e aos interesses locaes do seu territorio.

No uso de tão amplas faculdades, os membros da Federação brazileira, imitando, neste ponto, como em outros, as normas do Governo federal, organisaram semelhantemente o *poder estadoal* com tres ramos distinctos, o Legislativo, o Executivo, e o Judiciario, cabendo-lhes, respectivamente, os serviços da legislação, da administração, e da justiça, dentro dos limites das suas competencias.

O Poder Legislativo é confiado, em 14 Estados, a uma só Camara, sob denominação, identica ou differente [6],

[5] Vide pag. 95.

[5a] Em vista da procedencia de taes razões, as constituições das federações actuaes, quando não denegam totalmente esse direito aos Estados federados, o restringem a casos muito limitados. A dizer a verdade, sómente na federação do Imperio Allemão os Estados-membros conservam certos direitos de ordem internacional, como um facto incontestavel, ainda que seja apontada a sua inconveniencia pelos diversos autores. As tradições historicas dessa Federação explicam, como já dissemos, essa faculdade excepcional,— não explicitamente reconhecida na Constituição Federal, mas considerada — subsistente, por força dos precedentes e factos posteriores.

[6] Assim estatuem as Constituições dos Estados: Amazonas, Maranhão, Piauhy, Ceará, Rio Grande do Norte, Parahyba, Sergipe, Espirito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catharina, Rio Grande do Sul, Matto Grosso e Goyaz.

— e nos seis restantes a duas, a Camara dos Deputados e o Senado [6a].

O Poder Executivo é confiado a um individuo, sob o titulo de Presidente ou Governador do Estado [7].

Tanto os membros do Poder Legislativo, como o Chefe do Poder Executivo são nomeados por suffragio popular directo.

O Poder Judiciario é, em geral, confiado a um Tribunal Superior, de segunda e ultima instancia, e a diversos juizes, que processam e julgam os feitos em primeira instancia, conforme a jurisdicção e competencia marcadas em lei. Em todas as constituições estadoaes se reconhece a independencia do Poder Judiciario diante dos dous outros poderes constitucionaes, ainda que a nomeação de seus membros seja feita pelo Poder Executivo. Ao lado da magistratura, propriamente dita, as constituições estatuem egualmente a creação do jury para os feitos criminaes [7a].

5 — Procedendo ao exame das *faculdades constitucionaes* dos Estados, verifica-se que mais de um delles deixou de conformar-se com os preceitos ou intuitos da Constituição federal, já por se terem arrogado faculdades, que não podem ter, e já por terem adoptado disposições de manifesta incongruencia, como *membros* da Federação.

Para argumento deste asserto, bastará indicar o conteúdo de algumas das suas disposições constitucionaes.

Por exemplo, emquanto n'umas constituições se dá autorisação aos poderes do Estado para regular o *commercio inter-estadoal* [7b], e *celebrar ajustes e convenções*, sem a *condição expressa* do art. 48 n. 16 da Constituição federal [7c]; em outras,

[6a] Nos Estados: Pará, Pernambuco, Alagôas, Bahia, Minas Geraes e S. Paulo.

[7] Em 10 Estados tem o titulo de *Governador* e nos 10 outros o do *Presidente*.

[7a] Algumas Constituições são omissas quanto á nomeação dos magistrados; mas nas leis organicas do Poder Judiciario o direito dessa nomeação é, em regra geral, conferido ao Poder Executivo. Devemos, porém, observar que no Espirito Santo, os juizes de direito são de nomeação do Tribunal Superior, que alli tem a denominação de « Corte de Justiça ».

[7b] Constituição do Pará, art. 22 n. 5.

[7c] Constituições: do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauhy, Rio Grande do Norte, Parahyba, Alagôas, Sergipe, Bahia, Espirito Santo, Rio de Janeiro, S. Paulo, Minas Geraes, Santa Catharina, Rio Grande do Sul, Goyaz e Matto Grosso.

se consigna o direito de conceder a *amnistia* [7d], de *suspender* as garantias constitucionaes [7e], de *levantar forças* militares [7f], e até, de declarar o *estado de sitio*... [7g].

E' tambem de notar, que, sendo uma das condições estabelecidas na Constituição federal, « que os Estados organisar-se-hão *de modo que fique assegurada a autonomia* dos municipios, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse », isto não obstante, a maioria das constituições estadoaes conteem, a esse respeito, ou disposições simplesmente illusorias, ou no todo incapazes de satisfazer ao mencionado preceito.

— Além de tudo isso, temos ainda a extranhar, que constituições ha, que *começam*, pela declaração expressa da *soberania* do respectivo Estado federado!...[7h].

6 — A disposição, que autorisa o poder estadoal a regular o commercio inter-estadoal, não merece a menor discussão; é, simplesmente, uma contravenção manifesta do disposto no n. 5 do art. 34 da Constituição federal, e, em vista do que, inefficaz, nulla, insubsistente.

— Quanto as que autorisam os Estados a fazer ajustes, tratados ou convenções entre si, sem attenção ao preceito da Constituição federal,— ellas deixam, apenas, suppôr um equivoco da parte dos legisladores constituintes dos respectivos Estados. Pareceu talvez aos mesmos, que taes actos, uma vez não tendo *caracter politico* (art. 65 n. 1), podiam ser celebrados pelos Estados, sem a menor dependencia do Governo federal. Entretanto, si assim succedeu, como queremos admittir, a inducção foi visivelmente erronea.

A prohibição imposta aos Estados, sobre ajustes ou convenções de caracter politico, é *absoluta* ; porque o contrario disto repugna á existencia da propria organização do *Estado-federal*. Os actos da especie, que lhes foram facultados, são,

[7d] Constituições: da Bahia, Alagôas, S. Paulo e Paraná.

[7e] Constituições: da Parahyba e da Bahia.

[7f] Constituições: do Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Sergipe, Rio de Janeiro, S. Paulo e Santa Catharina.

[7g] Constituições: de S. Paulo e Pará.

[7h] Constituições: do Piauhy, Bahia, S. Paulo, Paraná e Santa Catharina.

precisamente, os não-politicos, e, porventura, relativos á administração e serviços de natureza local,— mas, todos estes, sujeitos ainda ao *referendum* do Governo federal, como é expresso no art. 48, n. 16 da Constituição da Republica [8].

Muito poucas foram, com effeito, as constituições estadoaes, que *resalvaram* a interferencia deste ultimo poder em materia de tamanha relevancia [9]. E na pratica, o facto sabido é,— que são frequentes os ajustes e convenções feitos pelos Estados, sem que dos mesmos se dê, ao menos, sciencia ou conhecimento ao Governo da União.

Comprehende-se facilmente, qual seja o alcance desta resalva : é o meio de prevenir e obstar, que os Estados particulares, sob o pretexto de usar de um direito,— não se liguem por ajustes de caracter ou fins prejudiciaes, ou mesmo repugnantes ao bem e direito commum de toda a Federação.

— As disposições do direito publico estadoal, autorisando a decretação da *amnistia*, a *suspensão* das garantias ou liberdades individuaes, e a declaração do *estado de sitio* são, evidentemente, exorbitantes das faculdades e jurisdicção, reconhecidas aos Estados. Ellas envolvem poderes, que só podem caber ao *soberano* do paiz, e este é, na Federação, o Governo federal sómente [10].

— No mesmo caso está o direito de *levantar forças militares.*

Aos Estados compete, sem duvida, organisar e mobilisar a sua força publica, sob a denominação de *policia*, *milicia civica*, ou outra qualquer, conforme melhor convenha aos misteres da ordem publica e a outras garantias do direito privado. Mas,

[8] Vide pags. 96 e 167 *retro*.

[9] Fizeram essa *resalva* as Constituições dos Estados do Ceará e do Pará.

[10] O *estado de sitio*, si não é a proclamação da *lei marcial*, como alguns entendem, é, sem duvida, a *suspensão* das garantias constitucionaes em dado ponto do paiz. E' uma *interrupção* na vigencia do direito e da liberdade individual, garantidos na Constituição federal ; logo só póde ser effectuada pelo *poder soberano* da Nação.

Não se ignora que alguns autores, e entre esses, o illustre A. Alcorta, (*Las Garantias Constitucionales*, pag. 164 e seg.) sustentam opinião differente.

Taes autores, porém, partem do principio, de que os membros da Federação são Estados soberanos... Sem duvida, si este principio fosse verdadeiro,— o que se nega, a consequencia, a que se allude, seria, certamente, logica e procedente ; — mas, neste caso, seria ella *egualmente* confirmativa do nosso asserto,— que só ao *poder soberano* de um povo compete o *direito extraordinario* da declaração do estado de sitio.

levantar forças militares, significa muito mais do que isto; quer dizer — *chamar os cidadãos ás armas*, organisal-os *militarmente*, ou, em outros termos, pôr o Estado em *pé de guerra*. Este ultimo direito, porém, lhe foi explicitamente denegado pela Constituição Federal [11].

Nem mesmo aos Estados de certas uniões federativas, aos quaes se reconhecem *prerogativas* especiaes, em obediencia ás suas tradições historicas, jámais se lhes attribuio o importante, mas perigoso, direito de levantar forças militares.

E assim succede com toda razão; porque, faculdade semelhante não póde, segundo os bons principios do direito publico federal, pertencer aos membros de uma verdadeira Fedeação.

7 — Dissemos que a maioria das constituições estadoaes conteem disposições *illusorias* ou *inefficazes* sobre a autonomia municipal. Não é difficil demonstrar a verdade desta proposição.

As constituições referidas, no intuito de guardar o preceito da Constituição federal, consagram, não ha duvida, disposições expressas, creando o *governo municipal* dentro da organisação do Estado, e, em geral, o fazem, por *dizeres*, que assignalam perfeitamente a sua autonomia. Examinadas, porém, as condições ou contingencias, em que o municipio tem de exercer os poderes, que lhe são conferidos, chega-se logo á convicção de que, na mór-parte dos Estados, a sua existencia não é, de maneira alguma, a *base da organisação estadoal*, como o legislador constituinte nacional teve em mente, mas, uma simples *concessão precaria* dos poderes do respectivo Estado.

Excepção feita dos dous Estados, Amazonas e Rio Grande do Sul, cujas constituições reconhecem ao municipio o direito de elaborar a propria *lei organica*, em todos os demais, é ao Legislativo estadoal, que compete legislar sobre a organização municipal, os seus poderes e funcções [11a].

[11] Const. Br. art. 34, ns. 11 e 20; art. 48, ns. 3, 4, 7 e 8; art. 66, n. 3.

[11a] No Estado do Amazonas era assim, pela sua Constituição de 1892; mas a reforma constitucional de 17 de agosto de 1895 já não conservou a sobredita faculdade, bem como, outras ao poder municipal.

Sem contestar, que pelo primeiro methodo se pretendesse respeitar melhor os direitos do municipio; todavia, nada vemos de censuravel no segundo, — desde que a respectiva *lei organica*, emanada do Legislativo estadoal, contenha dispositivos realmente garantidores do governo municipal.

Parece-nos haver, mesmo, uma boa razão de preferencia para o segundo methodo: a de dar aos differentes municipios de um mesmo Estado a *uniformidade legal* de caracter e funcções, — e desta sorte, evitar não só a sua acção, porventura, exorbitante da esphera, que lhes é peculiar, como tambem, as collisões ou conflictos, sempre prejudiciaes, já entre si, e já com outros funccionarios e autoridades do Estado [11b].

Seja, porém, como fôr, a verdade é, que, do facto de competir ao Legislativo estadoal a decretação da lei organica dos municipios, não se póde logo concluir, — que a sua autonomia e direitos ficam, por isto, menos attendidos ou sacrificados. O mal ou o defeito poderá provir, não, do uso dessa competencia, em si mesma, por parte do poder estadoal, mas do abuzo, que della se possa fazer.

Este dar-se-hia, por exemplo, si, uma vez estabelecido o regimen municipal, o poder estadoal o modificasse, restringisse ou alterasse com frequencia, e por outros motivos, que não, uma razão *provada* e *actual* de bem e vantagens para os municipios.

Entretanto, o que se póde desde já affirmar, como sendo capaz de consequencias funestas, aliás, já verificadas, e que certamente inutilisará quaesquer disposições, apparentemente favoraveis ao *self-government* local, — é a faculdade, expressa na maior parte das constituições dos Estados, — autorisando o Executivo a *suspender*, e o Legislativo a *annullar*, os actos e resoluções do governo municipal, « quando contrarios ás constituições e leis da União e do Estado, ou quando offensivos ao direito de outros municlpios ».

[11b] O systema geralmente adoptado na Ropublica Norte-Americana, quanto aos seus *townships* (municipios), é: — receberom elles as *cartas* de *incorporação* das legislaturas estadoaes. Vide *A. Carlier* — ob. cit., vol. 3º, pag. 339 seg. e 351 e segs; *Th. Couley*, — "Principles of Constitutional Law", pag. 358.

São intuitivos os abusos numerosos, que podem ser praticados, á sombra desta disposição...

— Tratando desta importante questão, um dos nossos homens politicos [12], que tem estudado os assumptos constitucionaes da Republica, escreveu em recente trabalho o seguinte :

"A aspiração autonomista constituio sempre uma parte integrante do programma do partido republicano entre nós.

" Na decadencia, a que chegou a vida municipal no regimen do Imperio, apontava-a a opinião, como a causa principal da passividade da vida das provincias, quer pelo seu lado economico, quer pelo seu lado politico. E essa aspiração do partido figura hoje como um preceito da Constituição Federal, ainda que nos Estados ella se falsificasse pelas relações com que o legislador entendeu prender os municipios aos caprichos dos corpos legislativos [12a]. "

Para o alludido escriptor, é comprehensivel, que o Legislativo estadoal elabore as constituições ou cartas do municipio; porque este não se constitue por si, isto é, não assume o caracter de poder constituinte para traçar as suas funcções, ou a sua esphera de acção. Mas, quanto á *attribuição*, reservada áquelle poder, de *annullar* os actos e resoluções do municipio, o mesmo não duvidou affirmar terminantemente: "Essa competencia entregue aos corpos legislativos, *corpos eminentemente politicos*, *annulla* a autonomia do municipio, que não póde coexistir com a intervenção legislativa, exercendo-se tão directamente na vida intima dos governos locaes [12b]".

Resultado identico, sinão, ainda muito peior, fôra egualmente de antever e esperar da interferencia por parte do Executivo estadoal, na extensão e modo, por que as respectivas constituições o autorisam, relativamente aos actos do poder municipal. E, infelizmente, os factos já ahi estão, em demasia, para confirmar a triste verdade deste juizo...

[12] *Felisbello Freire*, « As Constituições dos Estados e a Constituição Federal». Rio, 1898.

[12a] *Felisbello Freire*, ob. cit , pag. 68-9.

[12b] *Ibidem*.

O meio, verdadeiramente regular, de obstar a acção, incompetente ou exorbitante, do poder municipal, e, sem duvida alguma, tambem melhor garantidor da sua autonomia, seria a intervenção, quando devidamente provocada, do Judiciario, para dizer sobre a validade dos actos e resoluções, porventura, arguidos de incompativeis com as leis ou com as constituições da União e do Estado [13].

— E agora, sem o proposito, nem espaço bastante, para entrar em discussão larga deste assumpto, não queremos, todavia, passar adiante sem accrescentar o seguinte: — que a verdade do proprio systema, adoptado na Constituição de 24 de fevereiro, impõe ao poder federal o dever consequente de, por lei *ordinaria*, ou *constitucional*, si assim fôr mister, — assentar regras uniformes e obrigatorias em toda a União, a respeito do que devem os Estados federados entender e guardar — "por autonomia municipal —" em obediencia ao preceito expresso do art. 68 da mesma.

Ao nosso vêr, é urgente a satisfação desse dever, e o qual decorre incontestavelmente, para o Congresso, da faculdade geral, que lhe foi conferida pelo art. 34 n. 34 da referida Constituição [13a].

[13] Não é, sabidamente, á falta de boas disposições constitucionaes, que os municipios soffrem na sua autonomia. Ha mesmo constituições, como as do Espirito Santo e Goyaz, que foram, *em extremo*, liberaes a este respeito. Mas, de que serve a *letra* da constituição contra os abusos da politica ou os *arranjos partidarios*, ao sabôr do Legislativo e do Executivo estadoal?

[13a] Essa necessidade já foi sentida pelo Congresso Nacional, como se deprehende do parecer n. 20 da "Commissão de Constituição, Legislação e Justiça da Camara dos Deputados", publicado no *Diario do Congresso* de 17 de junho de 1899.

Antes de tudo, cumpre *fixar bem* o que se deve entender por autonomia municipal. Não se trata de reconhecer ao Municipio uma tal extensão de poderes, que o tornem um *verdadeiro Estado* no Estado; isto seria implantar a anarchia governamental, sob o pretexto de garantir a autonomia local.

Certamente, não foi tambem este o pensamento do legislador constituinte federal, e nem nós jamais advogariamos theoria semelhante.

O que queremos é, que, uma vez delimitada pelo poder estadoal a esphera de *acção administrativa* e *economica* do governo municipal, seja este mantido e respeitado em todos os direitos e faculdades, que lhe forem attribuidos, como *proprios* ou *peculiares* á sua natureza e fins.

A autonomia municipal poderá conter maior ou menor somma de poderes, conforme pareça mais acertado ao legislador estadoal; — mas, o que é indispensavel é, que a mesma exista, como uma *realidade* no organismo do Estado, e *effectivamente* garantida em todos os seus actos e funcções.

No Cap. VIII ainda teremos de referir-nos a este assumpto.

II

Pretenção da soberania estadoal

8 — A pretenção de *soberania* por parte dos Estados federados merece um exame mais detido.

Começamos por affirmar, que ella é inteiramente inadmissivel, pela razão fundamental, e irrecusavel,— de que essa qualidade repugna á propria natureza dos mesmos Estados.

De certo; os que, no estudo das organisações federativas, admittem *distincção real* entre as duas fórmas, a *confederação* e a *federação*, teem, como ponto assentado, que o *caracteristico verdadeiramente fundamental* dessa distincção é, precisamente, este:— que na primeira, Estados particulares, independentes, creando, por pacto ou convenção, um *poder central* para representalos no desempenho de certos poderes e funcções,— não abdicam, por isso, a soberania propria, subsistindo, ao contrario, na União, como pessoas soberanas de facto e de direito;— emquanto que, na segunda, isto é, quando Estados particulares se constituem em *federação*, só a *União* é *soberana*, perdendo aquelles, em consequencia, a mesma qualidade, quando, porventura, a tivessem anteriormente.

E bastará attender ás condições differentes, que predominam na formação das duas categorias de união federativa, para que tambem se descubra e se acceite, desde logo, a razão dessa differença. A Confederação é, em regra, formada por um *instrumento do direito internacional*, isto é, um *tratado* ou *pacto*, celebrado entre Estados diversos, no uso da sua qualidade de soberanos; ao passo que a Federação só é *instituida*, e como tal considerada, em virtude de uma *constituição nacional*, isto é, um acto do direito publico interno, adoptado pela nação inteira.

Muito embora não se conteste que algumas federações tenham tido a sua origem, *mais remota*,— o Imperio Allemão, por exemplo, em tratados de Estados independentes, a verdade é, que a entidade *federação* — só começa a ter existencia, como

pessôa juridico-politica da especie, realisadas as condições referidas. O concurso ou mesmo a iniciativa dos Estados particulares subsistirá, como *circumstancia historica*, mas não, como *razão juridica* da nova organisação, ou, usando das expressões de Haenel, " uma vez que o Estado-federal [14] nasce, e a sua constituição tem sido promulgada, como lei desse Estado, ella repousa unicamente sobre a vontade do mesmo, e não mais, sobre a vontade dos Estados particulares, que cessaram de existir, como soberanos, para se tornarem os membros de um Estado-federal, que engloba a todos elles [14a] ".

Um notavel publicista brazileiro, tendo de referir-se a essa theoria da *soberania dos Estados* na Republica Federativa, declarou terminantemente,— que ella já pertence á archeologia da politica federal. « E' *historia antiga*, que nada valerá mais a desenterrar». [15]

[14] O autor usa do termo *Estado-federal* na significação, que demos á pag. 60.

[14a] Aut. cit. *Staatsrecht*, I, p. 32.

[15] Eis aqui as razões do seu juizo. « No sentido proprio da palavra *soberania* não ha, nem póde haver *Estados soberanos*. Estados autonomos, sim. Politicamente, na só accepção exacta da palavra, *soberania é um poder que não está na dependencia de outro*, e cujas collisões com as demais soberanias só se podem resolver pelas armas, quando não fôr por voluntario arbitramento. Soberanas são as nações, por não haver entre ellas tribunal, que as julgue, ou poder central, que as sujeite. Podem alliar-se, podem confederar-se, mas reservando sempre, emquanto soberanas, o arbitrio de suspender, quando lhes convenha, o pacto, e dissolver a união.

« Por isso a escola de CALHOUN, a escola dos *state-rights*, nos Estados Unidos, reputando soberanos os Estados, logicamente deduzia desse principio as suas consequencias immediatas no direito estadoal, que solemnemente affirmava, de nullificação e separação. A taes corollarios não se podia resistir, admittida a premissa. A soberania não se abdica: apenas se delega com a clausula, subentendida sempre, da sua permanencia inalienavel na séde original, no patrimonio juridico do seu titular.

« Si os Estados, pois, eram soberanos, e como soberanos se tinham federado, voluntaria havia de ser a sua obediencia aos actos da União. Contra as resoluções desta lhes ficava reservado o *veto* e o divorcio. Eis a doutrina da *soberania estadoal*, com os artigos essenciaes do seu credo. Mas essa doutrina arrastou os Estados Unidos á guerra civil, em que teriam naufragado, si não naufragasse, como naufragou, a idéa funesta, desfeita para sempre alli num diluvio de sangue.

. . . .

« Depois, a questão não tem menos de historia que de logica; e, em historia as controversias se dirimem com o testemunho dos documentos e a palavra dos mestres...

« Desta materia discorreu, em notavel monographia, na mais autorisada revista politica dos Estados Unidos, ha 10 annos, o publicista WILLIAM DUNNING, sob a epigraphe — *Are the states equal under the constitution?*, onde se encontra categoricamente exprimido o estado actual do direito publico naquelle paiz. "No tocante á que tão da supremacia politica sob a constituição dos Estados Unidos, temos nos resultados da guerra civil resposta decisiva. *Nunca mais se poderá tolerar, na arena do debate constitucional, argumento nenhum, que se funde no principio da soberania dos Estados*. De ora avante a nossa lei fundamental se ha de encarar, como o transumpto da vontade nacional. Não falta campo á divergencia de pareceres quanto á extensão da autoridade commettida ao governo pelo povo, nem alimento a duvidas sem fim, no que respeita á distribuição de poderes entre os diversos organismos governativos e os varios ramos de cada um.

A hypothese contraria, a saber,— que os Estados federados *conservam* ou teem a soberania, importaria dizer, que a União carece desta qualidade.

Mas, descabida, não susceptivel, mesmo, de discussão, como é semelhante *deducção,* porque ella levaria a negar que Estados-federaes, como os da America do Norte, da Suissa, da Republica Argentina, do Imperio Allemão e outros, sejam *realmente soberanos,*— lembraram-se alguns partidarios da soberania dos Estados federados de *suggerir*, que elles a tinham, ainda que *partilhadamente* com a União. A suggestão, porém, não é menos inacceitavel e improcedente.

"Mas nunca mais poderia aspirar a reconhecimento o direito de collectividade alguma a insistir na sua maneira de ver, em qualquer destes pontos, contra a enunciada pelo orgão geral da nação. A persuasão, em que se achava o Sul, de ter direitos absolutos em antagonismo aos da nação, foi, bem se sabe, a base do movimento separatista e a origem dos infortunios do paiz. Como primeiro fructo de seu triumpho reclamou a opinião publica, representada pela maioria vencedora, o aniquilamento de todas e quaesquer noções, onde tivesse possibilidade eventual de apoiar-se o dogma pernicioso. *Dahi a invasão completa pelas instituições nacionaes da região outr'ora tida por dominio inviolavel dos direitos dos Estados. Dahi, ainda, a doutrina culminante de que a resistencia á vontade da nação destitue para logo o Estado refractario de todos os seus direitos*"

« No mesmo anno em que na *Political Science Quarterly* se liam estas palavras, publicava BRYCE a primeira edição da sua *American Commonwealth*, á pag. 15, do cujo tomo II, depois de alludir ao velho paradoxo da soberania dos Estados, registra nestes termos a verdade triumphante: "Outros sustentavam que cada Estado, acceitando a Constituição, *renunciara definitivamente a soberania*, a qual dahi, em diante, ficou exprimindo simplesmente o indefinido territorio da autoridade administrativa e legislativa sobre os negocios domesticos a cada estado, não conferida ao Congresso. O conflicto entre essas idéas, que tocou o periodo agudo em 1830, quando a Carolina do Sul reclamou o direito de nullificação, veio a produzir o desmembramento em 1861 até 1865. Com o desbarato dos separatistas *se póde considerar consolidada a ultima dessas idéas*, e raro se ouve hoje em dia a locução de soberania estadoal. Até a expressão « direitos dos Estados » já não tem o mesmo alcance que ha 30 annos".

« Mas antes desse escriptor já VON HOLST, a maior das autoridades, no seu *Direito Constitucional dos Estados Unidos* (*Staatsrecht der Vereinigten Staaten von America*, § 8º pag. 24-5) nos ensinava que "o resultado da guerra civil o fizera dessa, uma das doutrinas *mortas e extinctas* da historia. Nenhuma vitalidade teve mais ella, *nem nunca mais terá*, depois que os seus mantenedores appellaram para a *ultima ratio*, e foram absolutamente supplantados. O Norte victorioso não considerou necessario sequer precatar-se contra a resurreição possivel de tal principio, inscrindo na Constituição clausula expressa contra elle. *A doutrina opposta é indisputavelmente o direito constitucional de hoje*, como quer que se pense em relação ao que elle originariamente foi. Alli, pois, *só existe presentemente uma soberania*, a do povo dos Estados Unidos, a qual é, de sua natureza, irrepartivel. *Die souveranetaet, die in der That untheilbar ist, ruht* ALLEIN *in dem Volk der Vereinigten Staatem*". Si ainda agora, por um resquicio de uso que já não corresponde á realidade, se falla, na America do Norte, em soberania dos Estados, não é sinão pela força de um habito mal eliminado, cujo anachronismo todos reconhecem. Não se trata da soberania propriamente dita, mas de uma ampliação vulgar da palavra, usada familiar, não scientificamente, num sentido "restricto e limitado", como diz COOLEY, num sentido translato, improprio e incorrecto ». *Ruy Barbosa*, "Governadores Soberanos", *na Imprensa* n. 58 de 1 de dezembro de 1898, publicada no *Rio de Janeiro*.

9 — O que se entende por ***soberania*** é ***o poder supremo*** e ***exclusivo*** em determinado territorio, e que os romanos exprimiam pelos termos ***summum imperium, suprema potestas***. E' da sua essencia a ***unidade***, onde quer que resida. Por ella, o Estado é o que é:— o ***poder determinante da sua propria competencia*** no territorio, que lhe pertence.

Si bem que, deste ponto já tivemos de tratar especialmente (pag. 4) ; comtudo, não será inopportuno ainda accrescentar aqui a opinião de mais um autor sobre o mesmo assumpto.

« São, diz o mesmo, caracteres da soberania:

1.° A *unidade* ou *indivisibilidade*. Com effeito, ella é um todo organico, não obstante a variedade de suas attribuições, e só existe com a condição de sua unidade indecomponivel. Tentar fraccional-a em moleculas, diz certo publicista, é destruil-a, do mesmo modo que o physiologista, que em um corpo vivo tentasse decompor e separar os orgãos para descobrir a vida, veria esta desapparecer sob seu escapello. Já Cicero havia dito : *Imperium, visi unum sit, esse nullum potest* (De Rep. I, c. 8)........ O *exercicio*, porém da soberania, póde pertencer a diversos orgãos do corpo politico, os quaes coordenados e harmonicos desempenham as funcções da soberania.

2.° A *inalienabilidade*, isto é, não póde ser delegada ou cedida, pois sendo essencialmente inherente ao Estado, não póde sahir delle, sem que o Estado deixe de existir. O exercicio da soberania, porém, póde ser delegado, como já ficou dito, e esta delegação é da essencia do governo representativo.

3.° A *inviolabilidade* ou *irresponsabilidade*, porque sendo o Estado independente pode obrar como melhor convenha ao fim social, sem que nenhum outro Estado possa obstar o seu exercicio, nem pedir-lhe contas de seus actos, desde que respeite a justiça.... Todos esses direitos podem ser reduzidos a dous, dos quaes dimanam muitos outros :

1) *direito de autonomia externa*, que comprehende principalmente o *jus legationis et fœderis*, isto é, o direito de estabelecer agentes diplomaticos nos Estados estrangeiros, gosando do direito de inviolabilidade, o de fazer tratados,— e o *jus belli et pacis* ;

2) *direito de autonomia interna*, que consiste em poder estabelecer a fórma de seu governo, e leis garantidoras dos direitos dos cidadãos ; de julgar e terminar questões entre os cidadãos ; em uma palavra, o direito de constituir-se politicamente e de governar-se, sem precisar do consentimento dos outros Estados [15a].»

A' vista de taes caracteres e principios, como admittir que a ***soberania*** possa existir, ***partilhada***, entre a União e os Estados?

Não; na Federação, só ha uma soberania, é a da União.

[15a] *Soriano de Souza* — "Principios Geraes do direito publico e constitucional", pag. 80 e seg.

E é de observar, que na apreciação da materia suppomos que se trata de Estados federados que tiveram, em algum tempo, attribuições soberanas, fundadas em disposições do direito ou mesmo em razões de facto ; quando, aliás, é muito outro o caso dos membros da Federação Brazileira, os quaes, sabidamente, nunca tiveram *soberania*, segundo já foi demonstrado.

Simples provincias de um Estado-unitario, passaram á categoria de Estados federados, nos precisos termos da Constituição federal,— recebendo, unicamente, della as attrbuições e direitos para a sua formação e consequente governo local.

Do *poder federal* receberam elles a administração dos serviços que lhes foram distribuidos pela Constituição referida ; sendo que, em dadas circumstancias, (arts. 2º e 3º das *Disposições Transitorias*) poderiam até receber do mesmo poder a propria constituição estadoal.

E que *pretensa soberania* é esta,— que não investe o Estado do direito de decretar a sua moeda, ou o padrão dos pesos e medidas no seu territorio,— de legislar sobre o direito civil, criminal, e commercial dos seus cidadãos,— de fazer a guerra, ao menos, na defesa do proprio Estado,— e finalmente, de *tratar livremente* com os demais Estados, fazendo-se representar, entre elles, na communhão internacional?!

E' admissivel, e disto temos exemplos, que uma entidade *não soberana* figure, como pessôa do direito internacional ; mas, o que jámais se pretendeu, nem seria comprehensivel, é, que um Estado soberano careça dessa qualidade... [15b].

[15b] « Ora, si Estados independentes e soberanos, quaes se tornaram as colonias emancipadas da Nova Inglaterra, unicamente por terem entrado em federação, perderam para sempre a soberania conquistada pelas armas á mãi patria e desfructada muitos annos durante a confederação,— onde foram achar a soberania, com que presentemente as querem ataviar, as antigas provincias brazileiras, directamente transmudadas da centralisação imperial para o regimen federativo?

« Comprehendia-se a illusão na Republica Anglo-Saxonia, onde, tendo os Estados, antes de se federarem, experimentado e exercido a soberania de communidades distinctas, poderiam, com tal ou qual plausibilidade, acreditar no direito de rehaverem o que tinham cedido. Mas formular tal aspiração entre nós seria converter em direito uma chimera, que não encontra nas antecedencias dos dous regimens um momento, siquer, de realidade.

« Que os poetas se distraiam em rimar e rythmar ficções innocentes, bem está ; porque não vai mal a ninguem. Mas na região terra a terra da politica, imperdoaveis são a homens sisudos esses devaneios, em materia onde a lição da experiencia

— Demais, o possuidor da soberania presuppõe uma entidade ou poder de *organisação originaria*, si assim podemos dizer, inteiramente fóra ou livre de qualquer *intervenção* ou *superintendencia* estranha.

E porventura se encontra semelhante condição no Estado federado? Evidentemente não. E' uma collectividade publica, cuja formação, existencia e poderes, como já vimos, *derivam* de outra collectividade maior, de outro poder superior, isto é, da União ou poder federal.

De facto, obrigado a guardar determinada fórma e limites na sua propria organisação; — obrigado a obedecer á decisão ou a depender do consentimento de uma autoridade superior, nos seus conflictos ou convenções; — sujeito ao cumprimento das leis e actos de outros poderes (poderes da União) e, até, á intervenção directa dos mesmos nos seus *negocios peculiares*; — o Estado federado,

abrange cinco annos de morticinio e devastação, como os que custou aos Estados Unidos o principio da soberania dos Estados.

« Depois de tal prova, revivel-o, num paiz onde elle não tem a menor razão historica, onde, ao contrario, todas as razões historicas o embargam, seria um brinco pouco menos de atroz. Não ha nada que possa desculpar a geração actual destas leviandades com o futuro. Si o que se agita fosse uma dessas theorias platonicas, em que espairece a metaphysica dos sophistas, seria apenas o caso de encolher os hombros. Mas já não se póde olhar com essa indifferença a concepção fatal que esteve a pique de causar a ruina da maior das federações, a dissolução da mais vivedoira das nacionalidades. Transplantar para entre nós esse desvario exotico, desculpem-nos, fôra travessura de simio, que nos exporia, juntamente ao ridiculo e á morte.

. . . .

« Nestes nossos dias o maior orgulho da politica americana é o seu « *strong central gouvernment* » o solido governo da União, a opulencia dos seus thesouros, em prosperidade, em poder, em vigor cohesivo. Percorrendo os Estados Unidos ha 16 annos, FREEMAN, o celebre historiador inglez, notava sagazmente que o qualificativo de « *federal* » desapparecia alli, substituindo-se quasi sempre pelo de « *nacional* ».

« Acabou a federação centrifuga de JEFFERSON. Creou-se e medra gigantescamente a federação *centripeta* de WEBSTER na resposta a HAYNES. A primeira escapou de fraccionar o paiz. A segunda fez a nação, e hoje impõe-na ao mundo.

. . . .

« Como todos os imitadores da originalidade alheia, não podendo acompanhar os Estados Unidos na verdade das suas instituições, caprichamos em ultrapassal-os na exageração das suas fórmas. Não sabendo rivalisal-os nas virtudes, excedemol-os nos erros. Desmesuramos o quinhão dos Estados, para entregar os Estados aos Governadores. Trocamos os principes de sangue pelos principes da batota eleitoral.

« Os Estados dão o nome. A realidade são os Governadores. A estes é que aproveitaram as excentricidades do systema, que fizeram da União entre nós uma sombra de poder. Si desse delirio não voltarmos ao bom senso, a nação perecerá fatalmente, como os Estados Unidos escaparam de perecer pela desaggregação intestina, que aqui escancararia as portas á invasão estrangeira. Porque não haverá quem escreva uma vez, o que toda a gente anda a sentir e a dizer? .... ». *Ruy Barbosa*, loc. cit.

em vez de soberano, não é, não póde deixar de ser, sinão, uma *entidade*, naturalmente *dependente*, no mecanismo da Federação [16].

10 — A Constituição federal brazileira se absteve de *enumerar* as faculdades constitutivas do *poder estadoal*, consignando, apenas, certas disposições, umas *positivas* e outras *negativas*, a respeito do mesmo [16a]. Entre as disposições da primeira especie, a de *apparencia mais comprehensiva* é a que se contém no n. 2 do art. 65, declarando, — que é facultado aos Estados em geral " todo e qualquer poder ou direito que lhes não fôr negado *por clausula expressa ou implicitamente contida* nas clausulas expressas da Constituição".

Mas, como é de vêr dos proprios termos da disposição citada,— por ella não podem os Estados federados considerar-se, desde logo, revestidos de poderes ou direitos extraordinarios, ou de amplitude *excepcional*... Em primeiro logar, todo e qualquer poder ou direito *implicito* dos Estados não poderá sel-o, si contrariar ou pretender annullar a situação de *subordinação expressa* que a mesma Constituição lhes impõe por outros artigos; em segundo logar, — bem póde ainda succeder, que o poder ou direito pretendido pelos Estados esteja *implicitamente negado* por alguma clausula da Constituição — e, conseguintemente, já não terá razão de ser, por inconstitucional.

— Referindo-se a disposições da mesma natureza, mas, de alcance muito maior [17], que se encontram nas constituições federaes da Norte-America e Suissa, e das quaes se pretendia tirar argumento para affirmar, que a União federal é o *producto de um pacto* dos Estados, com as consequencias delle decorrentes,— um autor de grande competencia pronunciara-se deste modo:

« A consequencia juridica das disposições citadas, e porventura admittidas, como comprobatorias da soberania dos Estados ou

[16] Vide Constituição Federal Brazileira, arts. 63, 66, 68; arts. 4º, 65 § 1º, 59 e 60; arts. 34, e 48 ns. 15 e 16; e art. 6º, ns 1º a 4º.

[16a] Vide pag. 173 e seg.

[17] " Os poderes não delegados aos Estados-Unidos pela Constituição nem prohibidos por ella, são reservados aos Estados respectivamente e ao povo" (*Emenda 10ª* á Constituição Americana).— " Os Cantões são *soberanos*, tanto quanto a sua soberania não fôr limitada pela Constituição federal, e gozam, como taes, de todos os direitos que não foram confiados ao poder federal" (Constituição Suissa, art. 3º).

Cantões, seria a impossibilidade de classificar a União Americana e a Suissa entre os Estados-federaes;— porquanto, dellas resultaria a conclusão logica, de que ambas estas federações teem os seus fundamentos juridicos, tão sómente, na soberania dos Estados particulares [18]. »

Entretanto, todos sabem que esta conclusão é insustentavel em theoria, e muito mais ainda, diante dos factos da historia.

« Não se póde jámais presumir, diz Story, que os autores da Constituição, declarando-a — *lei suprema*,— tivessem a mente de deixar os seus poderes á mercê da boa vontade, da boa intenção ou discrição dos Estados [19]... »

Pelo contrario, os poderes *reservados* ou os *não-enumerados*, de que fallam as disposições constitucionaes alludidas, em nada diminuem ou obstam a autoridade plena, superior, da União em relação aos Estados particulares [19a].

De certo, quaesquer, que sejam os direitos, explicitos ou implicitos, maiores ou menores dos membros de uma Federação, estes os teem e os exercem em virtude da Constituição federal [19b], como collectividades publicas de uma natureza particular, mas subordinadas ao poder central, — e conseguintemente, sem o caracter proprio de *Estados*, por lhes faltar a qualidade *essencial* dos mesmos, isto é, a soberania.

11 — Discorrendo sobre a situação dos Estados da Federação Brazileira, disse, ha pouco, um dos distinctos membros da Camara dos deputados, e ex-membro do Congresso Constituinte:

« Quem diz União enuncia apenas uma fórmula, uma demonstração de entidade politica abstrata, como entidades politicas abstractas são por egual os Estados federados, representando estes e aquella uma só unidade real, viva, tangivel e soberana,— *o povo*, fonte unica de que decorrem todos os poderes da União e dos Estados, séde unica de toda a soberania que se exercita pelos orgãos do poder publico nacional... Somos, porventura cidadãos dos Estados? Constituem estes, porventura, outras tantas sociedades politicas separadas, independentes e soberanas, no seio da grande unidade nacional?.....................

[18] *Jellinek* — ob. cit., pag. 293, nota *ibi*.

[19] Aut. cit. — *ibidem*.

[19a] *Story* — "Comm. on the Const.", § 1906-8; *Westerkamp*,— ob. cit., pag. 141.

[19b] *Haenel* — ob. cit., pags. 801-802; *Hic*. — pag. 83 e seg.

« A soberania, no ponto de vista que nos occupa, deixadas de lado as divergencias de escola sobre suas fontes, outra cousa não é sinão aquella qualidade do poder publico, em virtude da qual elle se apresenta como poder supremo e independente e como expressão a mais elevada e qualificada da vontade nacional em todas as relações de direito, tanto internas como externas; e assim sendo, a verdade é, verdade de direito e de facto ao mesmo tempo, que semelhante prerogativa não póde pertencer aos Estados federados, como não lhes pertence de facto em nenhum dos organismos federativos até agora conhecidos.

« Scindida, fragmentada, a soberania, pelos membros componentes da federação, pelas diversas entidades collectivas que constituem os Estados federados, é bem de vêr que nenhuma dessas collectividades teria o poder soberano, que é indivisivel por sua natureza; e a falta desse poder soberano, *suprema potestas* na unidade superior, o Estado-federal, traria como consequencia immediata, o rompimento do proprio laço federativo em todo o organismo nacional e, mais ainda, a destruição da propria nacionalidade [20]. »

— Os conceitos transcriptos são, por assim dizer, um resumo conclusivo da doutrina, ora corrente, sobre a verdadeira situação juridica dos Estados-membros de uma Federação.

E em vista delles e do mais, que precedentemente foi considerado sobre a materia em questão, julgamos-nos dispensados de qualquer razão ou argumento ulterior, para o fim de affirmar, que os Estados da União Brazileira não teem, nem podem ter, a qualidade de soberanos.

Semelhante pretensão, além de contraria aos bons principios, não teria a menor base nos factos e, ainda menos, nas disposições do direito positivo; seria uma sem-razão, verdadeira impertinencia.

[20] Continuando a corrente de suas idéas, o mesmo deputado, acima citado accrescentou o seguinte:

« Diversa, bem diversa é certamente a structura juridica das confederações, no sentido technico da expressão, pois que ahi, ligados os Estados entre si pelas relações do direito internacional, como foi o typo da Allemanha outr'ora, nelles é que reside, exclusivamente e permanentemente, todo o poder soberano, não havendo ao lado delles com a qualidade de inherente superioridade, como é a condição de um regimen de federação *in specie*, esta outra grande unidade politica, centro exclusivo de todo o poder soberano:— a Nação organisada em Estado-federal. Seus representantes, em um regimen de bem caracterisada confederação, são embaixadores, são agentes diplomaticos, e os actos destes, sujeitos ao *ad referendum* dos Estados confederados, só tem por objecto assumptos do interesse commum nos dominios do direito internacional.

« Si os Estados gozassem dessa prerogativa da soberania, dizem os mestres, a Constituição Federal não seria uma lei, a lei suprema do paiz, — *the supreme law of the land* —, na linguagem do direito americano, com os caracteres de obrigatoriedade e perpetuidade que lhes são proprios, mas o instrumento de uma convenção, de um simples contracto, entre aquelles, para a creação do governo nacional; podendo os pactuantes, nesta hypothese, tentar e realizar a desaggregação da unidade federativa

III

Subordinação dos Estados ao poder federal

12 — A materia da subordinação dos Estados federados ao poder central da União precisa ainda ser reconsiderada.

Em theoria, a *superintendencia* ou *supremacia* do poder federal sobre o poder estadoal é uma condição, uma necessidade, do proprio systema da *Federação*, e facilmente demonstravel.

Com effeito, semelhante organisação politica só merece este nome, quando constitue um *todo*, *uno* e *indissoluvel*, isto é, sem

quando assim lhes aprouvesse, como o tentaram alguns dos Estados da Federação Norte-Americana por meio da guerra de 1861, uma das mais sanguinolentas que a historia registra e das mais lamentaveis, sem duvida, sob muitos aspectos e relações, mas de consequencias as mais beneficas tambem, justo é reconhecel-o, para a consolidação e força crescente do governo nacional naquella grande Republica.

« *Fossem elles soberanos*, e inherente seria a esse seu poder soberano a faculdade de vetar ou cassar as leis federaes, sempre que as considerassem em desaccordo com as idéas ou clausulas do pacto celebrado, como sustentara Jefferson e sustentam talvez ainda hoje os poucos sectarios de suas idéas nesta parte; quando o que se vê é que á União é que compete, pelo orgão do seu judiciario, invalidar as leis estadoaes em conflicto com a Constituição e leis federaes.

« Ha neste regimen, com effeito, quatro classes de leis, cuja importancia relativa, na ordem da precedencia dos gráos, determina o imperio absoluto da lei superior e a annullação virtual da inferior com ella em conflicto, e são: 1ª, a Constituição Nacional, que é a lei suprema da Republica; 2ª, as leis do Congresso Nacional, quando harmonicas com os principios expressos ou implicitos naquella; 3ª, as Constituições dos Estados federados, guardada a mesma conformidade do gráo precedente; 4ª, finalmente, as leis dos congressos ou assembléas estadoaes, respeitada ainda a mesma condição, para valerem como leis e terem a força de obrigar em qualquer parte do territorio nacional.

« Não preciso dizer que as leis ordinarias de um Estado só devem valer perante suas justiças quando harmonicas com a Constituição respectiva.

« Fossem, finalmente, personalidades soberanas neste regimen os Estados federados, e a elles é que pertenceria a competencia final, conclusiva, para a verificação da propria competencia, assim como da competencia da União e extensão constitucional dos poderes desta; e este é, a meu ver, o caracteristico fundamental por excellencia da unidade soberana na fórma de governo que nos rege.

« Essa competencia soberana é, entretanto, da União, privativa desta, não só no tocante a seus proprios poderes, mas ainda, com igual autoridade, em relação aos poderes, outorgados aos Estados pela Constituição Nacional; competencia, que a União exerce sempre que exerce o seu direito de intervenção nos Estados para manter nelles a fórma republicana federativa, quando ameaçada esta por leis ou actos dos governos locaes; intervenção que nestes, como nos demais casos previstos pela nossa Constituição, é, por sua vez, mais uma affirmação da posição de subordinação dos Estados e da carencia dessa soberania que lhes contesto com todas as veras de uma convicção profundamente sincera; subordinação finalmente, implicita nessa mesma separação entre o poder que faz a lei, o soberano, e aquelle que é obrigado a applical-a, os Estados, em todas as relações do direito privado....................

« Perguntarei agora, fechando esta parte de meu discurso: não é este tambem o systema da nossa federação? Não são estes, por igual, os principios basicos da sua

que ás suas partes compenentes — os Estados — assista o direito de desaggregação [21], para tornarem-se governos independentes; e daqui, a necessidade da existencia de um ***poder superior***, *maximo*, que responda, sempre e em qualquer emergencia, pela defesa e conservação do todo referido.

Ora, não seria preciso demonstrar, que esse ***poder superior*** só póde ser o poder central, ou, melhor dizendo, o ***poder nacional***, representado pela União; e nem tão pouco, que este só será capaz de responder efficazmente pela ***indissolubilidade*** da mesma,— si dispuzer do direito consequente de fazer-se respeitar e obedecer, em suas resoluções e actos, pelos outros poderes locaes da Federação, qualquer que seja a extensão dos direitos peculiares de cada um delles.

Conseguintemente, sem a apresentação de mais razões ou argumentos, é de concluir, que na Federação o poder estadoal é *institucionalmente* subordinado ao poder federal. E' esta con-

organisação' expressos nos textos da nossa lei constitucional? Não foi a Nação Brazileira, segundo está expressamente declarado no art. 1º do nosso estatuto constitucional, não foi ella, ella sómente, unidade politica já constituida, preexistente á federação, no exercicio pleno da sua capacidade soberana, não foi ella que adoptou para fórma de seu governo o regimen actual, constituindo-se, por acto exclusivo de sua vontade soberana, no Estado-federal, na Federação que ora temos, mediante a união indissoluvel, *indissoluvel*, meus senhores (e nada é mais antinomico com a pretendida soberania dos Estados), de suas antigas provincias, que, no regimen da Monarchia, outra cousa não tinham sido, sinão entidades administrativas dominadas por um governo unitario fortemente centralisado?

« Todos os poderes, todos os direitos, todos os caracteres que assignalam a soberania nacional, una e indivisivel, no systema das Constituições Americana e Argentina, não se acham tambem consignados, positivamente declarados, solennemente affirmados nos textos escriptos da nossa lei fundamental? Não é, entre nós tambem, á União que compete verificar sua propria competencia e a dos Estados federados? Não é ella ainda que está investida entre nós do poder de derimir, pelo orgão do seu judiciario, todas as suas questões com os Estados e as destes entre si? « Não está no seu poder judiciario o orgão supremo da interpretação, interpretação final, conclusiva e obrigatoria, da lei constitucional da Republica, lei superior a todas as outras e com o poder, que lhe é inherente, de invalidar quaesquer outras leis ou actos governamentaes em conflicto com suas disposições ou principios contidos nestas?

« E' larga, sem duvida, larga de mais, a meu ver, *a autonomia concedida aos Estados* no nosso organismo federativo, mas não é illimitada, meus senhores; a amplitude dessa autonomia não é ainda felizmente um equivalente *da soberania*, e o proprio texto constitucional onde estão indicados em synthese correcta os limites extremos de uma tal autonomia, o texto do art. 65, § 2º, elle mesmo nos diz, que só pertencem aos Estados federados aquelles direitos e poderes que lhes não forem negados, não por clausula expressa unicamente, mas ainda por outras implicitamente contidas nas expressas do instrumento ».— *Amphilophio F. de Carvalho*, Discurso pronunciado na Camara dos deputados em 8 de outubro de 1897.

[21] « *A right of secession* », como dizem os autores americanos.

clusão é verdadeira, quer se trate de Estados, anteriormente independentes •e ora reunidos em Federação, quer se trate do recebimento de um novo Estado no seio da Federação, quer, finalmente, de um Estado unitario, que converta as suas provincias em Estados federados. Em qualquer dos casos, os membros da Federação tornam-se, segundo a propria natureza desta, subordinados ao poder federal; accrescendo ainda que tratando-se de simples provincias (é o nosso caso), não ha mister de acto algum expresso dessa subordinação [22].

Os preceitos do direito positivo dos povos, que actualmente existem sob este regimen, nos offerecem a contra-prova da theoria, que, com a lição dos bons autores, acabamos de enunciar sobre o assumpto.

13 — Começando pela Republica Norte-Americana, que deu modelo ás federações posteriores,— vê-se alli, como doutrina assentada: — " que cada Estado, uma vez recebido na União, renuncia a sua ***soberania***, isto é, carece do direito de ***nullificação*** [23] e ***de desaggregação***, ficando, ao contrario, sujeito para sempre ao poder federal nos limites marcados pela Constituição [23a]".

« Não ha nesta União, diz um dos mais distinctos constitucionalistas americanos, semelhante direito de desaggregação *(right of secession)*; — nenhum dos Estados póde retirar-se da União e constituir um governo independente. A União é permanente, e não póde ser dissolvida ou desintegrada pela acção de qualquer Estado ou Estados... Ella não foi estabelecida pelos Estados.

[22] *Jellinek* — ob. cit, pag. 273.

[23] Chama-se assim o direito de declarar nullo, qualquer acto ou lei da União.

[23a] *J. Bryce* — " The American Commonwealth ", vol. I., pags. 306 e 316.

— Que na Republica Norte-Americana tambem dá-se a *supremacia* ou *superintendencia* do governo da União sobre os Estados, vê-se do seguinte: *1*º, de ser o governo da União o governo da Nação em todo o territorio desta, emquanto cada Estado o é de uma parcella desse territorio; 2º, de as leis, actos, e sentenças federaes serem obrigatorios para a Nação inteira; 3º, do direito que lhe assiste de manter a fórma republicana nos Estados; 4º, da condição de só a União ser *pessoa de direito internacional*, como o representante de toda a Federação e do paiz; 5º, da declaração expressa, que a Constituição e leis federaes sobrepõem-se ou invalidam as constituições e leis estadoaes.

— Na Republica Brasileira não só vigoram identicos dispositivos, mas ainda accresce a circumstancia da *legislação, civil, criminal* e *commercial* ser prerogativa do Poder Federal, e obrigatoria para todos os Estados.

« Não é uma liga, tratado, convenção ou pacto entre esses Estados.

« Não depende, para a *sua existencia ou continuação*, do consenso dos Estados. O acto organico, a constituição, fôra organisado por delegados, representando os diversos Estados em convenção; mas foi submettido á consideração e approvação do povo..., tornando-se a lei *organica e fundamental* da Nação [24].»

E' de accordo com estes principios que, ha mais de seculo, tem agido o poder federal da União Americana nos differentes casos e circumstancias, em que a sua acção ou intervenção se tem feito necessaria, como primeiro responsavel pela integridade da mesma União e *representante unico* da soberania da Nação.

Muito embora os Estados particulares tivessem *precedido* á União; muito embora os poderes desta *pareçam*, da propria redacção da Constituição, — *ter-lhe sido delegados* pelos Estados, e com a declaração de que lhes ficavam *reservados* os que não lhes tivessem sido retirados pela Constituição [25] ;— muito embora neste instrumento não haja uma só *disposição expressa*, conferindo ao poder federal o direito de coerção sobre o Estado, *recalcitrante ou rebelde*; — tudo isso, não obstante, o facto é, que a Federação Americana é reputada, sem contestação, uma *União indestructivel* de Estados indestructiveis; e daqui o reconhecimento implicito de que ao governo nacional (o da União) competem todos os poderes essenciaes para preservar e defender a sua propria existencia e a dos Estados, bem como, para manter as relações constitucionaes dos Estados para com a União e de uns para com outros [25a], *quando*, *como*, e *onde*, for preciso e conveniente...

[24] *Campbell Black* — "Handbook of American Const. Law", pags. 27 e 31; A. *Carlier* — ob. cit., vol 2º, pags. 204 e 217.
O que dis este autor é a doutrina corrente e a Jurisprudencia Constitucional, hoje incontestada no paiz, como se pode vêr em *Story* "Com. on the Const.", § 306 e segs.

[25] *Emenda 10ª* á Constituição Americana.

[25a] *J. Bryce* — ob. cit. pag. 316; — *Campbell* — loc. cit.

Não obstante a attenção, com que os autores da Constituição de 1787 se occuparam de bem *definir* os poderes da União, o exame dos factos concernentes leva a induzir que, elles parecem ter tido o receio de declarar, *formalmente*, em artigo expresso, a *subordinação*, em que ficavam os Estados federados para com o Governo da União. Desta omissão veio, sem duvida, a pretenção, alimentada por alguns Estados, de que, mesmo depois da Constituição Federal, continuavam elles a ser *soberanos* e, conseguintemente, armados do poder de *nullificação* e de *desaggregação*,— o que, aliás, importaria o direito de destruir a propria Federação [26].

Entretanto, si, com effeito, não houve declaração *explicita* áquelle respeito,— todavia tal fôra o conjuncto e a importancia, manifestamente superior, dos poderes conferidos ao governo da União, que dahi resultava a sua supremacia irrecusavel sobre todos os Estados federados.

O mais, que restava fazer, era uma simples questão de boa pratica ; e essa, o bom senso e o patriotismo do povo americano e das suas classes dirigentes souberam realmente resolver com toda sabedoria, ensinando aos outros povos, como o interesse local deve ceder ao interesse nacional, — condição *sine qua*, da grandeza e prosperidade commum de toda Nação.

Admittido, que a *União* era de natureza *perpetua* e *indissoluvel*, — fôra tambem consequencia necessaria, reconhecer que

[26] Referindo-se a essa pretenção descabida de considerar a União *um pacto* — á *mercê* da vontade e juizo dos Estados, disse. *Story* : « Causa sorpresa que taes theorias tenham sido tão extensamente admittidas e tão zelosamente propagadas. Ellas deixam ver claramente que se pretendia tirar conclusões ou armar a guerra contra os poderes conhecidos e os fins da Constituição, e si tivessem triumphado, reduziriam o governo a uma mera *confederação*. São, porem, recusaveis sob qualquer aspecto : 1º, porque não encontram apoio na Constituição ; 2º, porque intentam inutilisar *(to impair)* e, na verdade, destruir os seus poderes e fins expressos ; 3º, porque involvem consequencias que, deixadas á vontade de cada Estado, podem desfazer a propria Constituição. Uma das regras fundamentaes da explicação de qualquer instrumento, é — interpretar os seus termos por tal modo, que não os faça, desde logo, a origem da propria destruição, ou, depois, vasios de sentido e inuteis. E si esta regra é verdadeira em geral, com quanto maior força não deverá ella ser, quando applicada á Constituição do governo, instrumento organisado para o bem geral e tendo em vista a perpetuidade ? Com certeza, si alguma inducção della se deve tirar além dos seus termos, esta deve ser para preservar e não para destruil-a: — *Governo sem coerção é uma proposição tão absurda e contradictoria, por si mesma, que a sua idéa géra a confusão do proprio entendimento* ». Ob. cit. § 369 e nota *ibi* ; — *A. Carlier* — ob. cit., vol. 2º, p. 204.

ao governo federal pertenciam todos os poderes e attribuições, expressos ou subentendidos na Constituição, para dar execução inteira e completa ao objecto e fins da mesma.

14 — A declaração, mais explicita, deste instrumento, da qual resulta a *supremacia* do poder federal sobre os Estados é a constante do art. VI — «que a Constituição e as leis dos Estados-Unidos, feitas em virtude della, e todos os tratados feitos sob a autoridade dos Estados-Unidos, serão a *lei suprema* do paiz»; donde a sequencia obrigada, que qualquer disposição de constituição ou lei dos Estados é *nulla* e *insubsistente*, toda vez que se achar em contradição ou collisão com o texto supra-mencionado.

Do conteudo deste texto, em combinação com o disposto no art. I, § 7º, n. 18, e § 10, art. III, § 2º, e art. IV, § 4º, e outros, concluiu-se, e com toda a razão,— que o poder federal tinha competencia *plena* para adoptar todas as leis e resoluções, e praticar todos os actos, que entendesse necessarios á existencia e fins geraes do paiz e da Nação.

Esta interpretação liberal da Constituição em favor do poder federal tem, na linguagem dos autores, o qualificativo de «*doutrina dos poderes implicitos*» [27] (doctrine of implied or incidental powers), — e é á ella, observa *Walker*, que se deve talvez mais de metade da legislação do Congresso Nacional. E, pois, ou em accordo com a *doutrina corrente* dos poderes implicitos, no em virtude de disposições expressas, a verdade é: que o governo federal considera-se revestido do incontestavel direito de supremacia sobre os Estados, e usando delle, tem intervindo directamente no territorio dos mesmos, não só, para ahi fazer obedecer as leis e a autoridade da União, mas tambem, para manter a ordem publica, e até para *declarar* qual a autoridade legal do proprio Estado, praticando a respeito todos os actos que, em sua discrição, lhe tem parecido indispensaveis ou convenientes [28].

[27] *C. Black* — ob. cit., pag. 213; *J. Bryce* — ob. cit., pags. 370 e segs.

[28] São tantos e tão sabidos os factos da especie na historia da Federação Americana, que dispensamo-nos de agora individualisal-os.

O governo federal mostrou-se, sobretudo,— conscio de seus direitos, como autoridade soberana do paiz, por occasião da guerra civil de 1861-65, quando varios Estados federados do Sul pretenderam exercer o *supposto direito* de separação.

Aquelle tratou-os, como *simples rebeldes*, durante a luta, e, vencedor nella,— sujeitou os Estados vencidos ás disposições da legislação federal, não só, quanto á punição dos delinquentes, mas tambem, quanto á *reconstrucção* dos mesmos Estados, como membros da Federação.

De maneira que o unico argumento a tirar dos exemplos da Republica Norte-Americana é, — que os Estados federados, muito embora autonomos na posse e exercicio das suas attribuições, como poderes locaes, são, comtudo, collectividades inferiores, pela posição *dependente*, em que se acham, do poder central da União [29].

15 — Na Republica Suissa, a despeito de achar-se escripto na sua constituição que os *Cantões são soberanos*, — a verdade é, que, do conjuncto de suas outras disposições, não só carecem os mesmos, por completo, dessa qualidade, mas até, em muitos casos, teem autonomia menor, do que as provincias autonomas de alguns Estados unitarios [30].

Collectividades *dependentes* do poder central, é o que elles são realmente. E para comproval-o, não é mister *resenhar* as attribuições diversas do poder federal sobre a legislação, a economia financeira, a justiça, a viação, a caça e a pesca, a exploração de industrias, a força armada, a hygiene em geral, o exercicio das profissões, o direito de domicilio, e outros objectos, aliás, concernentes á vida local dos Cantões; bastará apenas attender para teôr de alguns artigos da Constituição federal, em virtude dos quaes cabe á União immiscuir-se, por *dever* e por *direito*, e de maneira constante, nos negocios peculiares dos mesmos Cantões,

[29] "Nenhum delles é independente, capaz de formar uma sociedade politica separada; nem lhes é inherente o poder absoluto de legislar; as funcções dos seus legisladores são limitadas, não só pela constituição local, mas tambem pela da União... Carecem dos attributos da soberania, e longe de serem sociedades politicas separadas, estão em situação de *permanente subordinação*." *Pomeroy* — "An Introduction to the Const. Law", pag.

[30] *Le Fur* — ob. cit., pag. 601.

De certo; nos termos dos arts. 5º e 6º da Constituição, é a *Federação*, que deve *garantir* a *soberania*, o *territorio* e as *constituições dos Cantões,* bem como, as liberdades e direitos do povo, e as attribuições das autoridades cantonaes em *dadas condições*, tambem previstas na mesma Constituição; e ainda por outros artigos desta, (art. 16, art. 85, ns. 7 e 8, art. 102, ns. 3, 10 e 11) é o poder federal igualmente autorisado a *intervir* nos Cantões com força armada, para assegurar às medidas, que entender convenientes, em diversos casos e circumstancias...

As proprias constituições e leis cantonaes estão sujeitas a exame dos poderes legislativo e executivo federaes, para o fim de serem expurgadas das disposições inconvenientes [31].

Agora, o que sobreleva accrescentar é: que na Federação Suissa o poder unico, *effectivamente soberano*, é o proprio povo, o qual, muito embora tenha feito a outorga de seus direitos aos poderes publicos, devidamente constituidos e organisados, *exerce*, não obstante, simultanea ou concurrentemente, as funcções de verdadeiro legislador.

Segundo a Constituição, a Assembléa Federal (*Bundesversammlung*), é a *autoridade suprema* da Federação; mas, em dados casos e assumptos, as suas leis devem ser sujeitas á adopção ou rejeição do povo directamente (art. 89). [32] E' o que se chama o direito de *referendum.*

Quanto, porém, ao poder cantonal, este é, sabidamente, um poder de caracter dependente do poder central, e, cada dia, sente-se de mais a mais reduzido, ao ponto de alguns autores já preverem mesmo a possibilidade da Federação Suissa vir a converter-se em simples Estado unitario...

16 — O direito constitucional da Republica Argentina não differe muito das disposições do direito americano, com relação á materia.

[31] Const. Suissa, art. 6º, lettra *a*, e art. 102 n. 13. E' por isto que *Westerkamp* conclue, que na Suissa, como nos Estados-Unidos, os Cantões prestam obediencia constitucional (*verfassungsmässigen Gehorsam*) ao poder central. Ob. cit., pag. 422.

[32] Vide Constituição Suissa de 1874, e as leis federaes de 29 de julho de 1891, de 27 de janeiro 1892 e de 22 de março de 1893, etc; *Le Fur* — ob. cit., pag. 179 e nota *ibi*.

A Constituição e as leis federaes, bem como os tratados com as potencias estrangeiras, são a *suprema lei* da nação; e as autoridades de cada provincia são obrigadas a obedecel-as, não obstante qualquer disposição em contrario, que porventura se encontre nas constituições ou leis provinciaes... [33]. As provincias podem *dictar* as suas constituições; mas, nestas devem guardar o *systema representativo republicano* e *outras condições;* porque, só assim, o governo federal garante-lhes o gozo e exercicio das suas instituições (art. 5°).

Além disso, na organisação do *poder provincial*, é o mesmo obrigado a obedecer e obervar as disposições restrictivas dos arts. 108 a 110 da Constituição federal.

Quanto ao *poder federal*, este, sim, é não só revestido de todas as attribuições e faculdades de poder soberano da Nação (art. 67, art. 86, e art. 94 e segs.), como *especialmente*, em relação ás provincias, tem *competencia expressa*: —para fixar os limites das provincias existentes e crear novas (art. 67, n. 14); para *intervir* no territorio das mesmas e tomar ahi as medidas convenientes (art. 6°); — e para declarar *em estado de sitio* a provincia ou a parte do seu territorio, em que haja a necessidade de semelhante medida (art. 23).

Praticamente, sabe-se, que o governo federal tem usado destas suas attribuições, com inteira discrição e frequencia; e quaesquer que sejam os *abusos* por ventura commettidos pelo mesmo, talvez, não estejamos longe da verdade, *affirmando* que sem essa *superintendencia constante* do poder federal sobre as provincias, a Republica Argentina não teria conservado a sua actual organisação politica, durante o periodo dos ultimos 39 annos decorridos...

A historia politica das antigas *provincias do Prata* serve de argumento a esta supposição.

17 — O Imperio Allemão, não se ignora, offerece o exemplo de uma *federação*, na qual se notam varias excepções dos principios, mais geralmente acceitos, sobre esta especie do regimen federativo. Não podia ser de outro modo, em vista dos

[33] Const. Arg. art. 31.

elementos da sua formação [34]. Mas, não obstante as *reservas* de direitos, com que os Estados particulares entraram para a federação; não obstante ainda serem os chefes de alguns desses Estados — *reis* ou *principes*, os quaes, ao menos *pessoalmente*, se reputam soberanos: — o certo é, que os mesmos Estados, *como membros do Imperio Federal*, não teem soberania, e, ao contrario, lhe são subordinados, em vista das disposições constitucionaes a que se submetteram. Para a prova, basta attender o seguinte: 1) que na Allemanha ha um só exercito e uma só marinha de guerra, cuja legislação e administração pertencem ao poder federal; 2) que a lei federal nullifica a lei estadoal, qualquer que esta seja (*Reichsrecht bricht Landesrecht*); 3) que o *poder federal* tem o *direito* de compellir pela força (*Reichs-exekution*) o Estado, que se recusar ao cumprimento de suas obrigações constitucionaes, — para chegar-se á conclusão de que, no proprio Imperio Allemão, o poder central tem, de facto e de direito, innegavel *superintendencia* sobre os Estados federados [35].

18 — Voltando agora á *Republica Brazileira*, não queremos encerrar a materia deste ponto, sem accrescentar uma observação opportuna, e é: que os *casos taxativos* de intervenção do poder federal nos Estados, enumerados no art. 6º da Constituição federal,— não são os *unicos permittidos* ou *autorisados* ao dito poder.

Com effeito, o citado texto diz —: « O governo federal não poderá intervir em *negocios peculiares aos Estados*, salvo: 1º, para repellir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; 2º, para manter a fórma republicana federativa; 3º, para resta-

[34] Como se disse á pag. 35 e seg. a formação do Imperio Allemão proveio de tratados feitos por Estados independentes e soberanos, os quaes procuraram *reservar-se* a maior somma possivel de direitos na nova organisação.

[35] O direito de *superintendencia* do Imperio sobre os Estados está explicitamente declarado no art. 4º da Constituição Federal, e o direito de *coerção* no art. 19 da mesma.

A subordinação dos Estados particulares ao poder federal do Imperio é a doutrina *corrente*, não só, na administração, como tambem, na lição dos autores.— « O governo dos Estados está, constitucionalmente, ao serviço do Imperio », diz *Haenel*, (ob. cit., pag. 236); « Os Estados-membros são, juridicamente, sujeitos ao Imperio », accentua *Zorn*, (ob. cit. pag. 137).

belecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, á requisição dos respectivos governos; 4º, para assegurar a execução das leis e sentenças federaes ».

Como se vê, trata-se de uma simples disposição negativa, referente a *negocios peculiares* aos Estados, e nada mais;— donde a conclusão geral, de que o Governo Federal póde intervir nos Estados para todos e quaesquer outros negocios *não-peculiares* aos mesmos,— sempre que assim o exijam os direitos e interesses da propria União.

Em boa logica nos parece, que não se poderá recusar a procedencia desta conclusão.

Sim: com relação aos *negocios peculiares* aos Estados, o governo fedreal *só poderá* intervir para os casos especificados no art. 6º da Constituição; mas, com relação aos *negocios peculiares á União*, que são todos do interesse geral da propria Nação Brasileira, na sua accepção lata, o mesmo governo poderá intervir sem outras restricções, que as da opportunidade e conveniencia, *deduziveis* da mesma Constituição. Semelhante intervenção importa mesmo um dever do poder federal, como primeiro responsavel, que é, pelo bom andamento e direcção dos negocios publicos perante o paiz e diante do estrangeiro.

Supponha-se, por exemplo,— que um Estado da Federação *legisla* sobre materias da *competencia privativa* da União; que celebra tratados com outros ou com as nações estrangeiras, favorecendo pretenções ou actos contra a Republica; que consagra praticas *immoraes* ou manifestamente *abusivas* sobre a constituição legal da familia; que, mesmo em assumptos locaes, legisla ou dispõe contra as *liberdades* e *direitos* individuaes, garantidos na Constituição federal,— ou que em seus actos *contraria*, ainda que, de modo negativo e indirecto, os intuitos e fins da administração federal... Não será o direito e o dever do Governo Federal intervir, para garantir a effectividade dos seus actos ou para restabelecer as normas indispensaveis á verdade do proprio regimen instituido? Certo, que sim.

A Constituição, não tendo especificado os casos de intervenção nos Estados, por motivo de *negocios peculiares á União*, procedeu, ao nosso ver, muito acertadamente; porquanto deixou

claro o pensamento do legislador constituinte,— que o juiz competente para decidil-o devia ser o proprio Governo Federal, em vista dos factos e razões predominantes do momento.

Compete-lhe, sem duvida, fazel-o, já no desempenho ou cumprimento das suas attribuições constitucionaes expressas, e já de maneira indefinida, que póde, aliás, ser *a mais ampla*, em virtude de leis votadas para os fins diversos do art. 34, ns. 33 e 34 da Constituição.

A jurisdicção conferida ao poder federal pelos dispositivos citados é tão comprehensiva, que, em seu cumprimento, o legislador ordinario está autorisado, não só a determinar *casos especiaes* de intervenção nos Estados para os negocios federaes, como ainda, a *invalidar* as proprias leis ou actos estadoaes, que forem prejudiciaes ao exercicio dos poderes da União, ou contrarios á fiel execução da Constituição e leis federaes [36].

Em outros termos: sempre que um Estado invadir as attribuições, que foram declaradas, — *privativas* dos poderes da União, o governo desta póde e deve intervir, para deter ou fazer cessar a conducta abusiva do Estado, seja, ou não, o caso comprehendido nas hypotheses previstas do art. 6º .da Constituição.

Si assim não fôra, o poder federal seria uma entidade precaria, sem garantia, sem autoridade e permanencia.

Pensou, portanto, muito acertadamente o constitucionalista A. Milton, quando, referindo-se ao disposto do referido art. 6º disse: " Importa, entretanto, não perder de vista que a nossa lei se refere aos *negocios peculiares* aos Estados, excluindo assim da prohibição formulada neste artigo os assumptos que interessem porventura á União [37] ".

19 — Depois de quanto temos dito e considerado, o que nos resta, é tirar a conclusão, que o direito positivo e os factos por si mesmos offerecem.

[36] Um caso de intervenção da especie, e certamente não previsto nos *itens* do art. 6º, todos sabem, é o de *declaração em estado de sitio* do territorio de um ou mais Estados pelo poder federal, e de que já temos exemplos na historia da Republica (Vide Const. Br. art. 34, n. 21, e art. 48, n. 15).

— Não será mister, que o Congresso Nacional adopte leis, *directamente annullatorias* das leis estadoaes; basta, que o mesmo legisle em sentido contrario, para que as mesmas deixem de ser vigentes, ou fiquem sem efficacia.

[37] *A. Milton* — A Constituição do Brazil, pag. 26, 2ª ed., Rio, 1898.

Considerada a *soberania*, como elemento essencial ou caracteristico do Estado, resulta: ou que os membros de uma Federação são soberanos e ella não o é; ou que os mesmos carecem daquella qualidade, e conseguintemente, não são *verdadeiros* Estados, mas simples collectividades publicas inferiores, ainda que decoradas com aquelle titulo.

Qual das soluções é conforme com a boa theoria? Evidentemente a ultima; porque a primeira, além do mais, envolveria a confusão da Federação com a Confederação, o que presentemente não se póde mais tolerar, nem segundo os principios da sciencia, nem em vista da lição dos factos [38].

A Federação não é uma simples associação de Estados; é um *organismo composto*, no qual os membros componentes se deixam absorver por tal fórma, que perdem a qualidade essencial do Estado, a *soberania*, para conservarem sómente os direitos de poder publico, que no instrumento organico lhes são attribuidos, como proprios. Não são, pois, Estados na accepção rigorosa ou juridica do vocabulo, ainda que sejam entidades politicas de um caracter particular.

Mas, uma vez, privadas estas do caracter de verdadeiros Estados, a consequencia logica é, que ellas ficam subordinadas a um outro poder soberano. E este, já não seria mister insistir, é o poder central da União, por ser o unico dotado daquella qualidade em um Estado-federal.

[38] Quando no Congresso Constituinte da Republica Brazileira tivemos de responder á *increpação* de desconhecer a soberania dos Estados da União, respondemos: « Não; não acceito a theoria... ; em uma Federação não ha Estados soberanos ; estes teem e exercem a autonomia de poderes, que lhes são reservados nos limites da Constituição; o soberano unico é o povo, a Nação ». Vide — *Annaes do Congresso Constituinte* vol. I, pag. 163.

CAPITULO IV

O FUNCCIONAMENTO DOS PODERES

I

Divisão dos Poderes Publicos

1 — Nada mais facil de admittir em theoria, do que a *divisão* dos poderes publicos de um Estado, ou talvez, dizendo melhor — dos tres *ramos distinctos* do *poder publico*, — o legislativo, o executivo e o judiciario.

Na verdade, é de simples intuição a conveniencia, sinão, a necessidade, que as faculdades de *natureza especial* dos mesmos formem um conjuncto proprio, que dê a cada um delles a precisa *independencia* de actos e funcções, conservando, ao mesmo tempo, a maior *harmonia* possivel, em vista da *identidade* de intuito de todos elles, que é a realisação do bem publico.

Ainda que os autores discordem sobre o numero e a qualidade, rigorosamente *especifica*, dos poderes publicos [1], o prin-

[1] *A Saint Girons* — "Essai sur la separation des pouvoirs", pag. 135 e segs. Paris, 1881.

cipio da sua divisão tem sido definitivamente adoptado na sciencia do direito publico, passando a fazer parte do direito positivo; de modo que, rara será a constituição politica dos Estados livres modernos, que não o consagre por artigo *expresso*, ou, como a resultante obrigada das faculdades e funcções peculiares dos poderes instituidos.

Nenhuma objecção séria ha, com effeito, a oppôr, nem contra o principio, nem contra a sua adopção, como regra do direito constitucional; ao contrario, a experiencia tem comprovado a sua excellencia, quando criteriosamente applicado [2].

— Reconhecendo a necessidade dessa *distincção* dos poderes e apreciando os resultados funestos da *não-divisão* dos mesmos, disse Montesquieu: « A liberdade politica, em um cidadão, é essa tranquillidade de espirito que provém da opinião que cada um tem da sua segurança; e para que se tenha esta liberdade, é preciso, que o governo seja tal, que um cidadão não possa receiar de um outro cidadão.

« Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados dá-se a reunião do poder legislativo com o poder executivo, a liberdade deixa de existir; porquanto é de receiar que o mesmo monarcha ou o mesmo senado faça leis tyrannicas, para executal-as tyranicamente.

« Não haveria igualmente liberdade, si o poder de julgar não fosse separado do poder legislativo e executivo. Si aquelle estivesse unido ao poder legislativo, a sua autoridade *(pouvoir)* sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitraria; porque o juiz seria legislador. Si estivesse unido ao poder executivo, o juiz teria a força de um oppressor.

« Tudo estaria perdido, si o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principaes, dos nobres, ou do povo, exercessem estes tres poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções publicas e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares [3].»

São verdades estas, tão claras por si mesmas, que dispensam qualquer razão ou argumento, para que sejam admittidas.

[2] *Saint Girons* — ob. cit., pag. 141.

[3] *Montesquieu* — "De l'Esprit des Lois", liv. XI, 6. Paris, 1871.

— Dá-se, porém, na pratica uma difficuldade, nem sempre possivel de eliminar, a saber, que, no *funccionamento* dos alludidos poderes, a *independencia* não prejudique, ás vezes, a sua *harmonia*, ou que, em nome desta ultima, não se pretenda *annullar* a sua qualidade de *independentes*...

Como sabe-se, reduzidos os termos —*poderes publicos* á sua expressão real, elles, apenas, significam *certos individuos*, que os exercem, em nome do Estado ;— e desde que cada individuo ou classe de individuos tem o seu modo particular de *ver*, de *querer*, de *discernir* e de *julgar*, segue-se dahi, que cada um dos poderes publicos póde, num mesmo assumpto, ter tambem juizo e vontade differentes, e, conseguintemente, adoptar ou executar actos differentes.

E, porventura, assim fazendo, exercerão, certamente, um direito incontestavel, uma vez que elles são declarados e instituidos, como poderes iudependentes.

Mas não haverá, muitas vezes, na hypothese, um prejuizo para o seu fim commum, uma infracção do *dever de harmonia*, que, conjuncta e simultaneamente, lhes incumbe?

A experiencia dos factos autorisa a responder affirmativamente. E não ha mister de longa demonstração, para juntamente affirmar que, como remedio contra tamanho mal, só um existe:— é que, ao lado do saber e competencia para o desempenho das funcções publicas, tenham os respectivos individuos a necessaria prudencia e abnegação, ou, antes de tudo, verdadeiro patriotismo.

De certo; cumprindo cada um o seu dever, conforme as exigencias do bem do paiz e de sua patria, a *unidade do fim* ha de, em regra geral, conservar ou effectuar a *harmonia* desejavel dos meios...

2 — A Constituição da Republica Brazileira declara os poderes, legislativo, executivo e judiciario, *harmonicos e independentes* entre si (art. 15); e tratando da *divisão* das suas faculdades, fêl-o de modo a deixar bem claro o intuito,— que cada um delles seja *effectivamente independente*, quanto á sua existencia e ao exercicio das attribuições proprias.

Mas, ainda neste ponto especial, a nova ordem politica do paiz veio formar inteiro contraste com aquella, á que succedeu.

E' certo, que a constituição do *ex-Imperio*[4] estatuia « a *divisão e harmonia dos poderes politicos*, como o *principio conservador* dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias da constituição ».

No entanto, o referido instrumento, admittindo ao *lado* ou *acima* dos poderes, legislativo, executivo e judiciario, o *poder moderador*, « confiado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, — para *velar incessantemente* sobre a manutenção da independencia, equilibrio e harmonia dos mais poderes politicos », negara, por este só facto, a *independencia* dos outros tres poderes, — e, por conseguinte, já não podiam ser possiveis as vantagens, que seriam de esperar da sua *divisão*... E, como facto da historia, o que realmente sabe-se é, que, embora armados de attribuições e faculdades, *expressamente distinctas*, os poderes publicos do Imperio funccionaram sempre sob a *dependencia* do Imperador, — que era, na propria lettra da constituição, « a *chave de toda a organisação politica*[4a] ».

Além disto, a datar de certa época, pareceu ao Imperador que devia consentir na pratica do *governo parlamentar*, no qual, como é sabido, os ministros de Estado, membros immediatos do poder executivo, são considerados uma *commissão* do ramo popular (Camara dos deputados) do poder legislativo. E ainda que fosse isto, verdadeiro abuso constitucional, porque nem o Imperador estava obrigado, segundo a constituição, a demittir o seu ministerio, quando este não tivesse a confiança da Representação Nacional (art 98, n. VI), nem tão pouco, estava autorisado a dissolver a Camara dos deputados, *só por entender que a boa razão e o interesse da Nação* estavam do lado do seu ministerio (art. 98 n. V), como se entende e se pratica no *regimen parlamentar;* o facto é, que este regimen existiu e predominou, por longos annos, com todos os seus defeitos, até a destruição do Imperio; e si não serviu para melhor, deu, certamente, ensejo para mais confundir-se as funcções do *legislativo* e do *executivo*, e

[4] Constituição Politica de 25 de março de 1824, art. 9º.
[4a] Const. cit. art. 98.

para que se ficasse sabendo que, sob o titulo de *governo parlamentar*, póde o chefe da Nação ter *sempre* os ministros que lhe *apraz*, fazendo despedir os de seu desagrado,— não, por *deliberação propria*, mas, em satisfação *apparente* dos votos de não-confiança da Assembléa Nacional...

Ahi temos, em ligeiros traços, as condições de *independencia* dos dous poderes — legislativo e executivo — durante o passado regimen.

Quanto ao judiciario, a constituição imperial tambem declarava a sua independencia; mas, em verdade, esta nunca existiu, pelo menos, de um modo completo; porquanto, nem pela sua organisação, nem pelas suas attribuições, tinha elle os elementos indispensaveis a tão importante qualidade.

No exercicio das suas funcções era, não só, inteiramente obrigado á obediencia dos actos legislativos, quaesquer que estes fossem, — como tambem, á *observancia* dos decretos, e até *dos avisos* do poder executivo. Além disto, ao lado dos juizes e tribunaes de justiça, funccionava o contencioso administrativo, disputando-lhes jurisdicção e competencia sobre casos e demandas, pela sua natureza, sujeitas ás regras do direito privado.

3 — A Constituição da Republica visou, justamente, o contrario de quanto existira no regimen imperial; — e para que a independencia e harmonia dos seus poderes fossem uma realidade pratica e garantia efficaz contra os proprios excessos, procurou traçar a linha divisoria de suas competencias, de tal modo, que estas servissem de *contrapeso* e *fiscalisação* reciproca no exercicio das attribuições peculiares de cada um delles.

Independentes, verdadeiramente taes, são, com effeito: — o poder *legislativo*, na sua competencia de fazer as leis da nação; — o executivo, na de prover á execucão das leis e na expedição dos actos que dellas decorrem; — e o *judiciario*, na de interpretar e applicar as leis aos factos occurrentes, quando sujeitos á sua decisão.

Importa, porém, não menos, que cada um, no exercicio das attribuições proprias, não só, respeite os limites da alheia jurisdicção, como ainda, que guarde a harmonia exigida pela Constituição, por serem todos elles, *essencialmente* coordenados.

E' daqui, que começam as difficuldades; e estas só poderão ser obviadas, mediante a adopção de boas praticas na mutua relação dos tres poderes, e por leis organicas bem reflectidas, que regulem os publicos negocios, sem dar razão ou pretexto para a discordia e conflictos entre os mesmos poderes [5].

Como deverão estes proceder, para o fim de satisfazer os intuitos do legislador constitucional? Guardando a mais *completa separação* nos actos e factos, que constituem o funccionamento proprio de cada um?

A resposta pela affirmativa seria, não só, exagerada, como fóra dos preceitos da propria Constituição; porquanto, mesmo no systema da *divisão*, attribuições ha, em que os respectivos poderes se entrelaçam, por assim dizer, uns com outros, afim de melhor corresponder aos intuitos da acção governamental [6].

Poderes *independentes*, nos termos da Constituição, quer dizer,— poderes que deliberam e agem, em espheras determinadas, por autoridade propria (*ex propria autoritate*), não reconhecendo um *superior* entre si; mas não, por fórma alguma,— poderes *estranhos*, *privados de boa e mutua intelligencia* ou *indifferentes*, quanto aos meios, modos e fins do seu funccionamento. Muito ao contrario, com a sua independencia deve ser simultanea a sua harmonia, de maneira que a acção distincta de cada um convirja para o objecto commum de todos, que é o bem da Republica e da Nação.

Poderes *harmonicos*, quer dizer, por sua vez,— poderes que se *entendem*, se *auxiliam*, que *collaboram* para um mesmo fim.

Isto posto, vejamos agora, como as cousas se podem dar na ordem dos factos.

[5] Não se esqueça, entretanto, que uma grande parte, sinão o *todo* do successo depende menos da boa lei, do que do bom senso e patriotismo do executor.

[6] Segundo *Bluntschli*, assim como no corpo animal os membros, posto que *distinctos*, são ligados entre si; assim tambem, no Estado deve haver *distincção*, mas, não verdadeira separação entre os seus poderes.

E *Story* disse: "Quando fallamos da *separação* dos tres grandes departamentos do Governo e affirmamos que essa *separação* é indispensavel ás liberdades publicas, entendemos esta maxima em sentido limitado. Por fórma alguma queremos dizer, que elles devem ser inteira e completamente separados e distinctos, sem nenhum laço de connexão ou dependencia entre os mesmos. O nosso verdadeiro pensamento é, que a totalidade dos poderes de um desses departamentos não deve caber ás mesmas mãos, que possuam a totalidade dos poderes de um outro departamento; porque isto subverteria os principios de uma constituição livre".— *Commentaries*, § 525.

II

Poder Legislativo e suas funcções

4 — Nada impede, no actual regimen, que o poder legislativo, no exercicio de suas funcções, se occupe de actos do poder executivo; ora, para apreciar a boa ou má execução das leis; ora, para exigir desse poder quantas informações careça ácerca dos assumptos da esphera legislativa; e ora, para manifestar-se-lhe, como *orgão conjuncto da soberania da Nação*, sobre actos ou factos de maxima importancia ou gravidade para a causa publica. Do mesmo modo, não se póderia contestar ao legislativo o direito de *externar-se* pelos meios, que lhe são peculiares, já quanto á interpretação e já quanto á applicação das leis, feitas por parte do poder judiciario.

Antes, é forçoso convir em que, para o bom e completo desempenho da tarefa do legislador, ser-lhe-ha, muitas vezes, indispensavel, considerar, discutir e analysar os actos publicos dos outros poderes, sob o ponto de vista da *execução* ou *applicação* das respectivas leis.

O que é de contestar ao legislativo, é a pretenção descabida, ou antes, a *pratica abusiva*, de *arrogar-se* a qualidade de *censor* de qualquer dos dous outros poderes, os quaes tem *igual independencia* para as suas faculdades e funcções; e o que, sobretudo, se lhe nega e repugna ao systema, é,— que o mesmo procure *entorpecer* ou *obstar*, pela manifestação de votos ou d'outro modo, a acção e os meios necessarios e pertinentes aos alludidos poderes.

Assim fazendo, deixará de ser um dos orgãos legitimos da soberania nacional, para tornar-se um instrumento faccioso, ou um simples poder revolucionario [7].

[7] *Jefferson*, o grande apostolo da democracia, dizia em carta dirigida a Madison, a 15 de março de 1789: « O poder executivo não é o unico do nosso regimen, nem talvez, o mais importante objecto de meus cuidados. A tyrannia do legislativo é presentemente, e constituirá, ainda muito tempo, o perigo mais formidavel ». E por sua vez o mesmo Madison, um outro dos fundadores da União Americana, já se havia expressado na Convenção de 1787 nestes termos: « A experiencia ensina que tem existido uma tendencia em nossos governos para impellir toda a força á machina legislativa. Os

Na Republica Brazileira, da qual ora nos occupamos, si felizmente não temos a registrar *pretenções intrusivas* do poder legislativo com relação ao poder judiciario, temol-as tido, entretanto, de sobra, com relação ao poder executivo, desde os primeiros dias do regimen republicano constitucional [7a]. Semelhante facto, tão contrario e prejudicial á independencia e harmonia dos dous poderes, é de attribuir,— de um lado, aos *habitos contrahidos* do regimen parlamentar, que outr'ora vigorou no paiz,— e de outro, em parte á novidade das instituições e em parte ás condições, ainda anormaes ou dissatisfactorias, da nossa vida politica, que não tem permittido estabelecer e *firmar* as melhores praticas a esse respeito.

III

Poder Executivo e suas funcções

8 — Eleito pela mesma vontade soberana, que elege o legislativo, tem o representante do poder executivo, o Presidente da Republica Brasileira, independencia egual á daquelle, no *goso* e *exercicio* das suas attribuições constitucionaes. O pessoal de seu ministerio, pelo qual elle age *immediatamente* sobre os varios misteres da administração publica, é de sua *eleição exclusiva*, e o mesmo nada tambem depende do poder legislativo, para a sua existencia e devido funccionamento.

E' esta independencia completa do executivo, diante do legislativo, que caracterisa o *governo presidencial*, em contraposição ao *governo parlamentar*.

Especificamente distinctas e delimitadas, como são, as funcções do *legislador* das do *executor da lei*, parece, á primeira vista, que nenhuma occasião deveria haver para a desharmonia ou conflictos entre os dous poderes.

que nos Estados teem exercido a autoridade executiva não passam de simples zeros. « As legislaturas são omnipotentes. Si não descobrir-se um meio efficaz contra a intrusão dellas, será inevitavel uma revolução ». *Amos S. Hershey* —"Die Kontrolle uber die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Nord-America", pag. 2.

[7a] Vide Rel. do *Ministerio da Justiça* de 1898, pag. 6 e segs.

Entretanto o intuito constitucional não foi de modo algum crear uma *superioridade* do executivo sobre o legislativo; mas, tão sómente evitar que este ultimo poder, ficando sem o menor *contrapeso* ás suas funcções,— praticasse, de sua parte, o *abuso* de adoptar leis repugnantes á constituição ou ao bem geral da Nação.

« O *véto*, diz o *Federalista*, é mais uma garantia contra o voto das más leis; colloca uma barreira em torno do corpo legislativo, e põe o publico em guarda contra o espirito de facção. « A sua vantagem não resulta da supposição de uma virtude superior, attribuida ao poder executivo, mas da certeza, que o poder legislativo não é infallivel [11].

« Elle serve, pensava Hamilton, não só de *escudo* ao executivo contra o poder legislativo, mas tambem, de anteparo contra a adopção de leis inconvenientes... O prejuizo, porventura, resultante da privação de algumas leis boas será compensado pela vantagem de impedir uma quantidade de leis más [12].»

Mas dá-se, com effeito, o *abuso* do *véto*?

O remedio não está, como se tem pretendido, nos requerimentos ou votos de *censura* do poder legislativo contra a conducta do executivo; a Constituição, prevendo a possibilidade do caso, indicou logo o meio legitimo de restabelecer o *equilibrio* dos dous poderes, — como orgãos, ambos elles, directos de vontade popular. Si o projecto não sanccionado obtiver dous terços dos votos nas camaras do poder legislativo, elle será convertido em lei do paiz, não obstante o *véto* do executivo (art. 37, § 3º); e deste modo, fica salva a independencia dos dous poderes, sem desattender ao fim commum dos mesmos, como *poderes co-ordenados* do Governo.

Com relação a quaesquer actos diversos do chefe do poder executivo, que pareçam *menos correctos* ou *inconvenientes* aos olhos do poder legislativo, é de distinguir, si esses actos são constitucionaes ou inconstitucionaes: — na primeira hypothese, nada tem o legislativo que *intervir*, em respeito á *independencia* do outro poder; na segunda hypothese, o meio legitimo

[11] *Adolphe de Chambrun* — « Le Pouvoir Executif aux Etats-Unis », pags. 108 e segs. Paris, 1896.

[12] *Amos S. Hershey* — ob. cit., pag. 14.

será — promover a responsabilidade do chefe do executivo, nos termos autorisados pela Constituição e na fórma estabelecida na lei (Const. arts. 29, 33, 53 e 54, e leis n. 27 de 7, e n. 30 de 8 de janeiro de 1892).

Tudo que não fôr isto, é *abuso flagrante* contra as disposições do direito constitucional, e revela ignorancia ou má fé no *funccionamento* e *relações* dos dous poderes.

Finalmente, para normalisar essas relações e a harmonia indispensavel dos mesmos, muito contribuirá, de um lado, a intelligencia frequente das commissões das camaras do poder legislativo com os membros do poder executivo, e de outro lado, as mensagens deste ultimo poder áquellas, informando-as com opportunidade sobre os interesses e assumptos, mais importantes do momento, e porventura, dependentes da acção legislativa.

IV

O Legislativo e o Executivo nas suas relações

7 — Aproveitando da propria experiencia, já feita em nosso paiz, e do que semelhantemente se tem observado na Republica Norte-Americana, cumpre agora particularisar os actos e factos, em que melhor se manifestam as *praticas* do legislativo e do èxecutivo nas suas mutuas relações,— ou esses actos e factos resultem do movimento regular do systema, ou sejam *consequentes*, quer da desharmonia entre os mesmos poderes, quer da falta de bôa comprehensão das suas faculdades constitucionaes [13].

PRATICAS LEGISLATIVAS

a) Por deliberação das casas do Congresso ou de alguma das suas commissões, póde-se exigir, que um Ministro de Estado

[13] Neste ponto *trasladamos* boa parte do que *J. Bryce* escreveu ácerca das relações dos poderes federaes na Republica Norte-Americana, em sua citada obra « The American Commonwealth ».

A inteira *similitude* da organisação politica dos dous paizes torna as considerações desse autor, igualmente applicaveis á Republica Brasileira.

responda por escripto ou compareça perante uma commissão, para dar informações ácerca de determinado assumpto. O Ministro, porém, póde entender que não convem prestar-se á exigencia, e quando a satisfaça, como geralmente succede, sinão por outra razão, pela de *cortezia* entre os poderes publicos, — é elle inteiramente livre na resposta ou explicações que tenha de dar.

Não responde, como quem defende-se ou obedece a um superior, mas, tão sómente, como quem informa sobre materia do publico serviço.

b) Uma ou ambas as casas do Congresso podem adoptar indicações, convidando ou insinuando o Presidente ou os ministros deste a tomar certas medidas, ou censurando as que os mesmos hajam tomado; mas o Presidente não está obrigado a obedecer a taes resoluções, nem mesmo, a tomar conhecimento dellas *(not even notice them).*

« Si a resolução é censurando a um ministro ou exigindo a sua demissão, então ainda ha um outro fundamento, para que o Presidente a desattenda. Na lei não ha acto do ministro, mas do proprio Presidente,— e, por conseguinte, elle não escaparia á responsabilidade, em pondo de lado o seu conselheiro [14].»

c) O Congresso póde recusar ao Presidente a legislação que o mesmo reclama, e, embaraçando-o por este modo, procurar fazel-o aquiescer aos seus intentos. Mas si o Presidente não fôr um *timido*, ou não se achar por demais empenhado no fim, para o qual precisa da legislação,— elle não se deixará levar por semelhante tactica [15].

d) Póde o Congresso adoptar projectos impondo ao executivo a pratica de actos, até então, deixados á sua livre vontade e discrição,— ou obrigal-o a observar determinada conducta, legislando *detalhadamente* sobre certos serviços. E' de presumir que o Presidente vetará taes projectos, desde que lhe pareçam contrarios ás boas normas administrativas. Mas, quando assim não se dê, ou o véto fôr nullificado pela votação dos dous terços das casas

[14] *J. Bryce* — ob. cit. vol. I, pag. 207.
[15] *Ibidem* — pag. 208.

do Congresso, ainda póderá ser suscitada a questão de invalidade constitucional do acto do Congresso, por ter elle *invadido* a esphera, que a Constituição deixa á discrição do executivo. E si este desobedecel-o — por tal fundamento, nada haverá a fazer, sinão, aguardar a decisão possivel da Suprema Corte em pleito, que porventura venha a ser-lhe submettido sobre a especie.

Nem sempre dá-se a ultima hypothese. Mas, si chegando a vez da Suprema Corte, esta decidir contra o Presidente, e este continuar, não obstante, a recusar-se a obedecer, então só restará ao Congresso o meio extremo do *impeachment*[16].

E', todavia, de advertir, que esta arma é demasiado pesada, para ser usada com frequencia, ou para resolver *conflictos* e *dissenções*, por assim dizer, *ordinarios*, nas relações dos dous poderes...[17].

e) Outra arma, e esta certamente muito poderosa, de que póde usar o Congresso, para *impor-se* ao Presidente, é o seu *direito exclusivo* de autorisar os *meios da receita* e a sua *applicação* aos misteres do publico serviço.

Com effeito, pela *recusa* dos *meios orçamentarios*, o executivo fica, constitucionalmente, impossibilitado de realisar qualquer medida ou plano de governo, por mais vantajosos que lhe pareçam. Mais ainda:— como *sem o dinheiro*, nada é possivel fazer na administração, poder-se-hia até concluir, que o Congresso, pelo uso *deste meio*, teria mesmo a faculdade de *nullificar*, quando lhe conviesse, ao proprio poder executivo.

As cousas, porém, não poderiam succeder assim, por maneira tão absoluta.

Tratando-se de *meios orçamentarios* para serviços ou fins de interesse, mais ou menos questionavel ou de possivel adiamento, a recusa do Congresso seria um estratagema, bem ou mal *visto*,

[16] Pareceu-nos conveniente adoptar este *neologismo* para significar a accusação ou o procedimento criminal contra o Presidente da Republica e outros funccionarios, quando instaurados perante as casas do Congresso Nacional. (Const. Br. arts. 29, 33, 53 e 57, § 2º.)

Difficilmente fariamos a traducção exacta da palavra *impeachment* por um vocabulo da lingua portugueza, e por isso, preferimos empregar o *termo original*, certos de que todos, quantos se occupam do assumpto entre nós, entendem e conhecem a sua significação juridica.

[17] *J. Bryce* — loc. cit.

ou de apparencia *procedente*,— e, em todo caso, *passavel*, *admissivel*... Mas tratando-se, porventura, dos *meios ordinarios* da administração, ou, mesmo, de *meios* para serviços que interessassem directamente á manutenção da ordem, á defesa do paiz ou da sua honra e outros serviços semelhantes ; não se comprenhende que o Congresso pudesse fazel-o, sob invocação de um direito... Na hypothese, o seu acto seria um abuso inqualificavel,— e elle proprio se tornaria um poder publico, manifestamente faccioso, indigno da confiança publica e, portanto, fóra dos intuitos da Constituição [17a].

E, pois, embora consciente de seu grande poder quanto á disposição dos dinheiros publicos, mas, por outro lado, avisado da sua responsabilidade quanto á ordem administrativa e o bem estar do paiz,— o poder legislativo, em regra, não ousará negar a *lei de meios* ao poder executivo ; ainda que, não raro, possa elle aproveitar a votação dessa tão importante lei, para armar difficuldades ao referido poder.

O methodo mais seguido com este intento,— é addicionar ás disposições, propriamente ditas da receita e da despeza publica, um *enxame* de muitas outras, de natureza, objecto e fins inteiramente estranhos, ou sabidamente discordantes das vistas do executivo, pelas quaes se acredite, ora embaraçar a sua livre acção, e ora, crear-lhe obrigações, que visam a satisfacção de interesses, manifestamente *individuaes*, ou puramente politicos,— mas agora *cohonestados* pelo voto da maioria do Congresso.

Contra abuso semelhante, o remedio proprio seria o veto pelo Presidente. Mas, além de que, dada uma maioria contraria de dous terços nas duas casas do Congresso,— o véto seria nullificado, accresce, que o acto do Presidente poderia dar logar a que o paiz ficasse sem meios orçamentarios de especie alguma [18].

[17a] *Ibidem*.

[18] Entendo Assis Brazil que o remedio preferivel seria declarar o *Congresso cessante*, e o presidente autorisado a prorogar o orçamento anterior por mezes,— por *duodecimos*, convocando immediatamente o povo a novas eleições.

O autor presuppõe uma disposição constitucional, que assim o autorise, e não, uma dissolução, propriamente dita, decretada por um poder rival.— *Aut. cit.* "Do Governo Presidencial", pags. 351 e segs.

— Exemplos do abuso, a que acabamos de alludir, já temos tido frequentes na vida da Republica Brasileira. Não obstante ser expressamente prohibida, pelos regimentos da camara dos deputados e do senado, a adopção de additivos ou emendas de *caracter permanente*, ou sobre materia *estranha*, em leis orçamentarias; o facto é, que nas *caudas* destas se tem addicionado tudo quanto tem parecido do proveito ou do interesse dos membros do Congresso. Além disto, com a pratica, altamente censuravel, de os orçamentos só serem votados á ultima hora, ás vezes, mesmo no ultimo dia de prorogamento das suas sessões,— o poder executivo, ainda quando quizesse usar do seu direito de *veto*,— não deveria fazel-o; porque o seu acto, nem ao menos, encontraria mais o Congresso em funcções, para tomar conhecimento do mesmo !... De modo que, a julgar pelos factos sabidos, é de receiar que não se torne *regra* entre nós, a victoria do abuso por parte do poder legislativo, procurando impôr ao executivo quanto lhe apraz,— ao conceder-lhe as leis orçamentarias [19].

PRATICAS EXECUTIVAS

8 — Ainda que o pensamento manifesto da Constituição brasileira seja o de igual independencia dos poderes publicos, como acima se disse, e os actos destes *devam convergir* para

[19] Na America do Norte tambem não faltam exemplos semelhantes. Em 1879, por occasião de *vetar* projectos orçamentarios, nos quaes se haviam enxertado disposições inconvenientes, o Presidente Hayes combateu acremente a pratica de introduzir materia estranha na *lei de meios*. As constituições de alguns dos Estados federados prohibem formalmente que assim se faça. E em data posterior o Presidente da Republica mostrou ao Congresso a conveniencia de ser adoptada uma emenda constitucional, autorisando-o (como já algumas constituições estadoaes o fazem ao governador do Estado) a vetar disposições particulares das leis orçamentarias sem, por isso, rejeitar todo o projecto. Essa emenda, accrescenta *J. Bryce*, é geralmente desejada pelos homens de prudencia, porque ella habilitaria o executivo a fazer o seu dever pelo paiz, frustrando *muitas negociatas* illicitas (many petty jobs) enxertadas em taes leis, mas, sem privar-se das *dotações* necessarias ao publico serviço. « A alteração seria pequena, mas, com a sua adopção, se curaria um dos *defeitos*, devido á ausencia dos ministros do Congresso, e podia poupar á nação milhões de dollars por anno,— diminuindo dispendios *dissipadores* para interesses locaes. Mas (termina o autor citado) o processo de emendar a Constituição é tão difficil, que mesmo uma alteração estranha a interesses partidarios póde ficar muito tempo sem ser adoptada, até que a melhor opinião do paiz se torne unanime em seu favor ».— Aut. e ob. cits., pag. 211.

a affirmação deste *postulado*, comtudo, podem no seu funccionamento surgir circumstancias, nas quaes o poder executivo careça de força bastante ou efficaz contra a acção abusiva do poder legislativo.

Das observações e factos, que já foram indicados, ficou patente, que este ultimo poder tem a possibilidade de embaraçar a administração publica, pelo meio de disposições, *adrede encaixadas* nas leis orçamentarias. Mas não param ahi as difficuldades, que o mesmo póde levantar, directa ou indirectamente, á marcha do poder executivo.

a) E' direito do Presidente expressar ao Congresso, por meio de mensagens, a necessidade de certas medidas legislativas para os fins do publico serviço; mas o Congresso póde desattendel-o no todo ou em parte, e deste modo, privar o executivo de realisar os seus desejos e intuitos, por mais legitimos e meritorios que estes lhe pareçam [20].

b) O Presidente ou qualquer dos seus ministros póde ser atacado no Congresso; mas, como não ha em nenhuma das casas deste um *representante* reconhecido do governo, — a accusação ficará sem resposta ou de pé, a menos que o accusado não envie uma defesa escripta ao Congresso, ou induza algum de seus membros a justificar o caso em questão [21].

E' uma consequencia do presidencialismo.

"Emquanto no systema parlamentar europeu, observa J. Bryce, a pessoa atacada repelle, no debate, as accusações feitas, mostrando-se sem receio de responder ás questões levantadas, ou de combater a novos pontos ; no systema presidencial, ao contrario, — excluido o Executivo do Congresso, fica elle por isso privado da possibilidade de dirigir ou guiar o corpo legislativo e de justificar no debate os actos da administração."

Neste ponto, sem querer contestar as vantagens, que o autor citado procura *salientar* ; conviria, comtudo, verificar si ellas

[20] Sabe-se, por exemplo, que varias mensagens do Presidente da Republica do ultimo quatriennio (1894-1898). contendo indicações ou pedidos de medidas assaz importantes, nunca foram attendidas pelo Congresso Nacional...

[21] *J. Bryce* — ob. cit. *ibidem*.

compensam realmente os graves defeitos, que o *parlamentarismo*, por sua vez, é tambem capaz de occasionar...[21a].

c) No primeiro destes systemas, que é o da Federação Brasileira, o Presidente, bem como o seu ministerio e mais funccionarios administrativos nada dependem do legislativo, quanto aos seus actos ou funccionamento; mas, não obstante, si formos examinar as proprias attribuições do Executivo, marcadas na Constituição, veremos, egualmente que a acção legislativa, não raro, poderá interpor-se ao exercicio de varias dellas.

1 — O Presidente tem o *commando supremo* das forças de terra e de mar e a *administração* do exercito e da armada; mas é o Congresso, que deve fixar *annualmente* o numero de taes forças, determinar a organisação do exercito e da armada, e bem assim, mobilisar e utilisar a guarda nacional ou a milicia civica nos casos previstos pela Constituição.

2 — O Presidente póde declarar a guerra e fazer a paz; mas, salvo o caso de invasão ou aggressão estrangeira, que não admittem demora na repulsa, elle depende de autorisação do Congresso para effectuar os actos sobreditos.

3 — E' ao Presidente que cabe manter as relações com os Estados estrangeiros; mas, não só, a nomeação dos ministros diplomaticos, pelos quaes elle mantem essas relações, depende de approvação de uma das casas do Congresso (Senado), como tambem, as negociações, ajustes, convenções e tratados, porventura, entabolados pelo Presidente, ficam *sempre* dependentes do *referendum* do Congresso.

4 — O Presidente póde declarar em *estado de sitio* a qualquer parte do territorio nacional nos casos de aggressão estrangeira ou grave commoção intestina; e esta attribuição é, sem duvida, de caracter verdadeiramente executivo. Entretanto, só poderá exercel-a, não estando o Congresso reunido; porque, nesta segunda hypothese, é ao Congresso, que compete aquella attribuição, bem como, a de approvar ou sus-

[21a] Seria, talvez, de todo o proveito ler o que, a respeito do *parlamentarismo*, ou antes, da sua *imprestabilidade*, foi escripto por *E. Delaveleye*, na sua ultima obra « Le Gouvernement dans la Democratie », vol. 2º, pag. 93 e seg. Cf. *A. Carlier* — ob. cit., vol. 2º, pag. 176.

pender o estado de sitio, que houver sido decretado pelo poder executivo.

5 — Ao Presidente compete, finalmente, prover os cargos civis e militares de caracter federal, attribuição, essencialmente administrativa; mas, em tratando-se de certos funccionarios importantes, como os membros do Supremo Tribunal Federal, os ministros diplomaticos, e outros designados nas leis [22], a nomeação só se torna effectiva, depois de ter a approvação do Senado.

Ora, destas breves observações resulta, que o poder executivo é, conforme as proprias attribuições que a Constituição lhe confere, muito menos forte, do que o legislativo.

9 — Os elementos ordinarios, de que aquelle dispõe para contrabalançar a preponderancia deste ultimo poder, são apenas dous: os actos de *favor*, feitos em proveito dos amigos dos membros do Congresso,— e o *véto* opposto aos projectos de lei. O primeiro é, incontestavelmente, uma força; mas o seu uso, observa-se com razão, tem um limite certo, imposto pela propria seriedade da administração. Nesta deve-se, antes de tudo, fazer a justiça a quem merecer, sem a *preoccupação* do individuo ou classe de individuos, aos quaes os seus actos aproveitem; si assim não se fizer, a administração desacredita-se, rebaixa-se...

Ha, sem duvida, actos diversos, a respeito dos quaes, o governo póde preferir o *beneficiado*, e, nesta hypothese, nada impede ao governo de *servir* aos que lhe sejam mais afeiçoados. Mas, sendo elle restricto, como é, aos negocios da União, os seus *favores* são relativamente insignificantes, e, em todo caso, sem valor bastante para *influir*, de modo decisivo, na conducta ou no voto dos membros do Congresso Nacional.

— A força, realmente tal, de que dispõe o Presidente da Republica, diante do Congresso, é o seu direito de *véto*. Este não é, porém, como talvez se supponha, uma attribuição, propriamente executiva; pelo contrario, o Presidente exerce-a, por coparticipação das funcções legislativas, como já se disse [23].

[22] Por leis ordinarias foi declarado, que a nomeação do Prefeito do Districto Federal e dos membros do Tribunal de Contas depende de identica approvação.

[23] Vide pag. 213 retro.

O valor do *véto* é, todavia, condicional, *i. e.* presuppõe que o projecto vetado não conta em seu favor os dous terços da maioria das casas do Congresso; porque, no caso contrario, o *véto* será nullificado, e o poder executivo exposto, pelo revéz, aos commentarios desfavoraveis de sua fraqueza...

A experiencia de outros povos ensina que, para a efficacia do *véto* do Presidente, muito concorre a existencia de dous partidos politicos, cujas forças, mais ou menos, se contrabalancem; porquanto, dadas estas condições, já não será facil haver a maioria dos dous terços em ambas as casas legislativas.

Seja, porém, como fôr, o que não se póde contestar é, que ainda no uso do proprio *véto*, o poder executivo póde vêr a sua acção nullificada pela preponderancia *occasional* do poder legislativo.

Agora, é tambem de notar que, emquanto os membros deste poder são irresponsaveis pelo desempenho de suas funcções, o poder executivo não o é; e, ao contrario, responde pelos seus actos nos casos e fórma marcados na Constituição (arts. 53 e 54), e o que mais é,— perante o poder legislativo, que assume então o caracter de juiz [24].

A conclusão, portanto, a tirar dos proprios dispositivos da Constituição é: que, muito embora o pensamento desta seja o de estabelecer o executivo e o legislativo, independentes entre si; na pratica, póde dar-se justamente o contrario, isto é, vir aquelle a carecer da sua independencia em face dos actos deste, e, conseguintemente, deixar de haver o *contrapeso*, aliás, reputado indispensavel no regimen consagrado da *divisão* e *harmonia* dos poderes publicos.

10 — Não seria preciso dar aqui a razão fundamental, que preponderou na Constituição Brasileira, bem como em diversas outras, para esta preeminencia do poder legislativo.

[24] Poder-se-hia lembrar que no regimen parlamentar o poder executivo é ainda mais fraco, porque o ministerio, que é o *representante ostensivo e responsavel* daquelle poder, é demissivel pelo simples voto da maioria do Congresso ou Assembléa nacional. Mas, sem querer, de maneira alguma, dar preferencia ao dito regimen, nem tão pouco, estabelecer confrontos, para verificar a preferencia de um ou de outro, diremos, todavia: mas no regimen parlamentar, não só, o ministerio é o *leader* do seu partido politico no Congresso, o que o habilita a dirigir a propria acção legislativa, como ainda, cabe ao executivo o grande direito de *dissolver* o mesmo Congresso, e appellar para o voto directo da Nação contra o dos seus representantes.

Os povos modernos, ao affirmar a sua soberania, estatuiram, como primeira manifestação desta, que jámais obedeceriam a leis, que não emanassem da sua vontade, mediata ou immediatamente; e para garantia effectiva desta clausula, em todo governo constitucional foi estabelecido, que o poder legislativo seria composto dos representantes do povo ou da nação; e dahi a propria denominação, commumente dada áquelle poder, de *Representação Nacional*.

Ahi temos, sem duvida, a razão cardinal, historica, pela qual o poder legislativo tem sido e continúa a ser o poder publico *superintendente* na constituição politica dos povos livres. E' certo, que nas republicas democraticas, como a do Brazil [25], o poder executivo tem a mesma origem,— a eleição popular directa,— de onde sae igualmente o poder legislativo.

Tambem não é menos certo, que o poder legislativo póde adoptar leis prejudiciaes aos direitos do povo, vexatorias, tyrannicas mesmo. Mas, ou porque o effeito das más leis só é sensivel pela sua execução, ou porque o sentimento tradicional conservou-se mais vivo contra passados abusos do poder executivo, cujo *titular*, em regra, não tem sido um representante directo do povo [26]; o facto é, que, embora se confiram attribuições, apparentemente amplas, a este ultimo poder, percebe-se, comtudo, que, no entender popular, taes attribuições devem ser exercidas sob a *fiscalisação* dos seus representantes, considerados — *mais immediatos* — e, como taes, reunidos em assembléa ou congresso nacional.

Vem juntamente dahi a tendencia sabida, que tem o legislativo de estender a sua autoridade, de modo excessivo, e quasi sempre em prejuizo da discrição, que devia ser reservada ao funccionamento do poder executivo sómente.

[25] Assim é tambem na Rep. Argentina, na da America do Norte, na do *Mexico* e na de Venezuela.

[26] Como sabe-se, nas monarchias o rei ou imperador se considera chefe do poder executivo *jure proprio*; e mesmo nas republicas, nem sempre o Executivo provém de eleição directa do povo. Na França é eleito pelo senado e camara dos deputados reunidos em assembléa nacional; e na Suissa o *Conselho federal*, que é a suprema autoridade executiva da Federação, é tambem eleito pela assembléa federal, isto é, pelo Conselho Nacional e o Conselho dos Estados reunidos.

Do facto de o Congresso nacional ser o poder que faz a lei, para um *executar*, e para outro *applicar* aos casos ou pleitos, resulta-lhe, incontestavelmente, não só, o direito de *precedencia* no acto, como ainda, consequentemente, o de *verificação* posterior, para saber, si a lei foi bem ou mal interpretada na sua execução ou applicação.

Tudo isto, porém, deve guardar um limite certo; porque, não sendo por ninguem ignoradas as perniciosas consequencias da possivel absorpção do Executivo pelo Legislativo; o que, sobretudo, importa, é dar toda força e amplitude ao pensamento da propria Constituição, quanto á independencia effectiva dos dous outros poderes, a despeito da *possibilidade inevitavel* de quaesquer actos legislativos em contrario.

Para diminuir semelhante possibilidade, muito contribue com certeza a qualidade pessoal do chefe do executivo: um Presidente energico, prudente, resoluto e popular, diz um escriptor competente, « provavelmente, ha de prevelecer contra uma corporação, que elle poderá *dividir* pela concessão habil de favores (*by the desterous use of patronage*), que poderá *cançar* por uma paciencia inflexivel, e que póderá *obstar* ou *deter* em seus intentos,— attrahindo sobre si a admiração das massas, sempre dispostas a acercar-se de toda personagem, ousada ou destemida (*striking personality*)... [27] ».

Mas o que deverá impor-se, como consideração fundamental de mutuo respeito á independencia dos poderes publicos, accrescentamos nós, é a razão sabida, que elles são instituidos, como forças eguaes e coordenadas entre si, nos seus actos e funcções, em vista do bem publico, que é o objecto de todos.

Na verdade, procedendo com a harmonia de vistas, que a *unidade* do bem geral e o dever de patriotismo lhes reclamam, e que é indispensavel á inteira efficacia das suas funcções, difficil ou raramente haverá logar, para que o exercicio das suas faculdades redunde em fraqueza ou desprestigio, um do outro; podendo succeder mesmo, ao contrario, — que essa *fraqueza apparente* do Executivo, conforme á Constituição, seja,

[27] *J. Bryce* — ob. cit.

ás vezes, mais uma garantia indirecta dos direitos e liberdades, cuja manutenção é o fim de todos os poderes constitucionaes organisados.

11 — Além disto, é de attender que, na maioria dos casos, a victoria de um poder sobre o outro não teria, sinão, um effeito meramente negativo.

O Congresso póde, como se disse, *atacar* ao Presidente ou aos seus ministros,— interrogal-os, censural-os, ou contrariar os seus desejos e intuitos ; mas, nem por isto, poderá, positivamente, obrigal-os a fazer o que o mesmo pretenda.

Por sua vez, o Presidente póde não tomar conhecimento dos requerimentos e indicações do Congresso, ou proceder contrariamente ás vistas do mesmo, e, afinal, vetar as suas resoluções e projectos ; mas, tambem só por estes meios, nem conseguirá o que precisa, nem impedirá o Congresso de fazer o contrario daquillo que lhe pareça o melhor ou o mais conveniente [28].

Na Republica Norte-Americana, cuja Constituição não contém disposições, melhor garantidoras da independencia do poder executivo, do que a Constituição Brazileira [29], — nem por isto, o representante deste poder se tem deixado dominar pela acção, porventura, prepotente do legislativo. Pelo contrario, sem desconhecer quanto o Congresso possa fazer em virtude das suas faculdades peculiares,— os Americanos entendem que o Executivo deve ser *totalmente independente* do legislativo ; a opinião publica coopera igualmente nesta convicção, e assim augmenta alli, de mais a mais, a confiança geral, de que o *véto* do Executivo é *uma protecção* do bem publico contra os desacertos do Legislativo.

Naquelle paiz a espectativa é, «que ambos os poderes funcionem harmonicamente, o mais possivel; mas a propria expe-

[28] Para evitar a desintelligoncia do congresso com o poder executivo, alguns teem alvitrado a conveniencia dos ministros poderem comparecer em suas casas, afim de responder ás questões occorrentes, tomando mesmo parte nos debates. Outros, porém, entendem que, si assim succedesse, a independencia dos dous poderes ainda seria mais difficil de conservar. *J. Bryce* — ob. cit. pag. 284 ; *A. Carlier* — ob. cit. vol. 2º, pag. 176.

[29] A Constituição Americana contém, talvez, disposições menos garantidoras.— Por exemplo, na America é necessaria a approvação do Senado na nomeação dos membros do ministerio, ao passo que pela Constituição Brazileira ella é exclusiva do Presidente.

riencia tem egualmente ensinado, que um *Executivo fraco* é, em regra, um mal grave, emquanto que um *Executivo forte* raramente em abusado da confiança popular. Demais, os exemplos, em que o Executivo, pelo uso do seu poder de *véto*, tem obstado os damnos da acção legislativa, não são, de maneira alguma, raros.» [30]

E a curta historia da Republica Brazileira já não offerecerá tambem exemplos de mais de um *véto* com intuitos e resultados semelhantes?...

— Isto posto, seria opportuno occupar-nos agora dos actos do poder legislativo ou executivo, que possam interessar particularmente ás relações dos mesmos com o judiciario. Mas, como o meio de melhor aprecial-os, será proceder de maneira *retrospectiva*, isto é, estudal-os a proposito da interferencia do ultimo poder em actos praticados por qualquer daquelles,— passaremos a tratar dessa materia no paragrapho seguinte.

[30] Summariando as condições ou factos, em que se dão ou se podem dar as relações dos dous poderes, e os defeitos dessas relações, Bryce faz este resumo:

« Podemos incluir estes defeitos numa expressão geral : no governo americano, considerado como um todo, ha *falta de unidade*.

« Os seus ramos sendo desconnexos, os esforços destes não se dirigem a um alvo, não produzem um resultado harmonico... O Presidente póde fazer pouco, porque não pode dirigir *(lead)* nem o Congresso, nem a Nação. O Congresso não póde guiar ou estimular o Presidente, nem substituil-o por outro mais apto para a emergencia. O ministerio *(gabinet)* nem recebe a politica *(policy)* do Congresso, nem impõe nenhuma politica ao mesmo. Cada poder do Estado segue seu proprio caminho ou gasta preciosos momentos em discutir qual o caminho que deve seguir ; e o que prevalece, parece, não, o resultado da acção legal dos orgãos do Estado, mas de uma força maior, que ora usa a discordia desses, como meio, e ora a despreza totalmente.

« Esta força maior é o bom senso do povo em supprir as lacunas ou deficiencias da Constituição ».

— Vem, porventura, uma crise ou um grande desastre para a vida nacional, na qual a *falta de unidade governamental* seria funesta ? Ahi se verá, no dizer de Bryce, que « os defeitos dos instrumentos farão a gloria do operario ».

« De facto, o povo tem mostrado uma aptidão pratica para a politica, uma clareza de visão e capacidade para a propria contenção *(for self control)*, jámais igualadas por nenhuma outra nação. Na guerra da secessão (1861-1865), o povo pondo, por exemplo, de lado a sua querida legalidade *(their darling legalities)*, concedeu ao executivo novos poderes, — adoptando sem grande exame *(lightly)* leis, cuja constitucionalidade continúa duvidosa;— levantaram um exercito numeroso, e contrahiram uma divida prodigiosa...

« Passado, porém, a emergencia, a torrente, que havia sobrenadado a planicie, voltou, outra vez, ao seu seguro e bem usado canal.

« O reino da legalidade foi restabelecido : e apenas quatro annos, depois do poder executivo ter attingido ao mais alto ponto nas mãos do Presidente Lincoln, fôra elle reduzido ao mais baixo, nas do Presidente Johnson. Um tal povo póde *manejar* qualquer constituição ». Aut. e ob. cits. pags. 286 e segs.

V

Poder Judiciario e suas funcções

12 — Ainda que a nomeação dos membros do Judiciario seja derivada dos dous outros, e não provenha directamente do voto soberano da Nação, como a daquelles (Const. Br. art. 34, n. 26, e art. 48, ns. 11 e 12), nem por isso, deixa elle de ter independencia completa no exercicio das attribuições e actos da sua competencia. Ao contrario, quiz a Constituição federal, que a sua independencia fosse tão perfeita e indiscutivel, que até o investio *do direito maximo* de interpretar e decidir da propria validade dos actos dos demais poderes da Federação (Const. cit. art. 59, § 1°, lettras *a* e *b*).

Tem, porém, o poder judiciario a sua esphera de acção, muito melhor delimitada ou definida, do que os poderes [13], *legislativo* e *executivo;* podendo, portanto, funccionar *independentemente*, e sem prejudicar a precisa harmonia, que todos devem guardar entre si.

Tambem, como caracteristico fundamental, que desde logo o distingue dos dous poderes politicos, propriamente ditos, é ainda para notar, que o poder judiciario carece de toda e qualquer *iniciativa;* o seu exercicio precisa ser provocado por uma parte *interressada*, e a respeito de actos ou factos, já consummados. De maneira que, ou a sua intervenção seja solicitada pela propria *União*, por algum dos *Estados federados*, ou por um simples individuo particular, o facto é sempre o mesmo :— elle só age *retrospectivamente*, isto é, sobre uma *especie* determinada, e nunca, sobre casos *futuros*, ou para o fim de *assentar* principios e theses abstractas.

Entretanto a pratica convence, que, mesmo guardadas estas condições, nem sempre é possivel conservar a sua harmonia constante com os outros poderes.

[13] Entendemos que o poder judiciario só póde ser chamado — *poder politico*, como *classificação geral* dos poderes da Constituição; mas, em sentido *technico* ou *rigoroso*, elle não póde ser considerado tal.

13 — O modo e os casos, em que se póde dar a *intervenção* do judiciario nos actos do legislativo (leis ou resoluções) e do executivo (decretos, regulamentos, avisos, decisões ou despachos), estão marcados na Constituição federal; mas, como dessa intervenção póde resultar muitas vezes a *nullificação* do respectivo acto, e o autor deste *entender* que a decisão foi *errada* ou mesmo *abusiva*,— segue-se que, no seu caracter de poder *egualmente* independente, póde o ultimo tambem recusar obediencia ou efficacia á decisão proferida pelo judiciario,— e dahi a desharmonia ou conflicto inevitavel entre os dous poderes.

A primeira hypothese é de frequente occurrencia, e della já temos exemplos na joven Republica Brazileira; e a segunda é, não só, de possibilidade manifesta, mas ainda vemol-a, egualmente realisada nos differentes Estados, regidos por instituições analogas [32].

Para *reforçar* esta possibilidade accresce a ponderação, que o *poder judiciario* póde, por *erro* ou menos reflexão, *intervir* e *decidir* sobre actos que devem estar fóra da sua competencia, — como são os de *ordem puramente politica* ou os de *jurisdicção discricionaria*, a respeito dos quaes, só aos dous outros poderes pertence, respectivamente, o direito exclusivo de acção ou de interpretação.

A affirmação do Presidente Jackson, diz Hershey, de que o executivo tem tão bom direito para interpretar a Constituição, como o judiciario, é inteiramente correcta.

—O poder judiciario não é superior, mas egual aos dous outros poderes do governo federal. Dentro da esphera de sua autoridade, estes ultimos são não sómente autorisados, mas até obrigados, a resolver, com *inteira independencia*, acerca da constitucionalidade dos proprios actos [33].

[32] *Amos S. Hershey* — ob. cit., pags. 15 e 38.
Como facto da especie no Brazil, póde-se citar o aviso do ministerio da guerra de 25 de abril de 1894, negando o cumprimento de uma ordem de *habeas-corpus*, concedida pelo Supremo Tribunal Federal a dous militares reformados.

[33] Tal foi o ponto de vista em que se collocaram os presidentes Jefferson, Jackson e Lincoln. Jefferson disse em sua correspondencia, que cada departamento tinha egual direito para decidir, por si proprio, qual era a mente ou sentido da Constituição em dado assumpto. Jackson affirmou, de maneira um pouco ousada, que elle tinha *egual* direito para interpretar a Constituição, como a Suprema Corte ; e Lincoln na sua mensagem inaugural, com relação ao "*Dred Scott case*," disse: « Cumpre aos outros

Com certeza, na pratica será difficil e muito delicada, a tarefa de bem delimitar os *actos legislativos e administrativos*, que tenham o caracter alludido, para o fim de excluil-os no todo da competencia judiciaria. Mas, quaesquer que sejam as difficuldades interpostas, é indispensavel, que essa delimitação exista, sob pena de admittir-se a *conclusão incongruente*, de que o judiciario póde tornar-se, no actual regimen, o unico poder soberano da Republica.

Mesmo nos Estados-Unidos da America, onde ao poder judiciario é reconhecido o direito de *autoridade final* na interpretação da Constituição e das leis *(the final autority in the construction of the Constitution and the laws)* [34], comtudo, é tambem alli ponto incontroverso, que o exercicio de tamanho poder fica subordinado a restricções semelhantes.

A intervenção do judiciario presuppõe sempre, que os poderes, legislativo ou executivo, obraram *fóra dos limites da Constituição*; porque, não sendo assim, aquelle carece de toda a competencia a respeito dos casos, que, porventura, lhe forem sujeitos; assim como, é regra, definitivamente assentada na ju-

poderes dar grande peso moral ás decisões judiciaes sobre a constitucionalidade das leis e outros actos do governo, quando necessarias ás *especies* em litigio; mas, em casos politicos, como o de que se trata, taes decisões não obrigam aos dous outros poderes, « Si ao judiciario tivesse sido conferida esta superintendencia sobre os mesmos poderes. o facto importaria ter o povo abdicado, e collocado o seu proprio destino nas mãos da Suprema Corte. *Von Holst*. ob. cit., pag 64; *Amos S. Hershey* — ob. cit. pag. 38.

« A Suprema Côrte, diz Bryce, tem recusado constantemente *(steadily)* intervir em questões puramente politicas. Sempre que se dá discrição ao Presidente, ou trata-se de qualquer dever executivo imposto ao mesmo, a Corte considera a maneira, pela qual elle exerce a sua discrição e desempenha o seu dever, — como estando fóra da competencia della *(beyond its province)*. E sempre que a Constituição tem conferido certo poder de legislar ao Congresso, a Corte declina de inquirir si o uso deste poder, feito pelo Congresso, ao adoptar uma lei particular, foi necessario ou desejavel, ou si o dito poder foi, ou não, exercitado de maneira prudente,— porque ella entende que taes materias são da exclusiva competencia do Congresso.

« Em medidas, exclusivamente de caracter politico, legislativas ou executivas (diz Story), é manifesto, que, pertencendo a autoridade suprema das mesmas aos ditos departamentos, — ellas não podem ser reexaminadas por outro poder. (Story — *Commentaries on the Const.*, § 374).

« E desta sorte, tem a Corte evitado de immiscuir-se em contendas politicas, que teriam destruido o seu credito, isto é, fugido de entrar na arena politica, onde ella se teria mostrado fraca, para agir, de preferencia e sem medo, na esphera pura da lei, onde a mesma será sempre forte ». — *J. Bryce* — ob. cit., pag. 256.

Infelizmente, segundo este autor, a Suprema Corte tem, ainda que raro, sahido dessa esphera, que é a sua propria, e, certamente, com desvantagem para o seu grande prestigio. *Ibidem*, pags. 263 e segs.

[34] *Th.* Cooley — The General Principles of Const. Law, pag. 146. Boston, 1891

risprudencia constitucional daquella Republica,— que « *sobre questões politicas*, os tribunaes não teem autoridade, devendo elles acceitar as decisões dos *departamentos politicos* do governo, como conclusivas » [35].

Além disto, tratando-se de actos do chefe do poder executivo ou de outros funccionarios administrativos, é mister distinguir — os actos *discricionarios, dos não-discricionarios (discretionary duty or purely ministerial duty)*; porque, com relação aos primeiros, os seus autores são *irresponsaveis*, uma vez presupposta a boa fé; e sómente com relação aos segundos, é, que os tribunaes deverão admittir controversia, conforme o valor dos motivos allegados [36].

— Do exposto torna-se evidente que, para evitar a desharmonia entre o poder judiciario e os dous outros, por motivo de decisões do primeiro, porventura, *annulatorias* de actos dos segundos, seria da maxima conveniencia estatuir e observar regras e preceitos, segundo os quaes, e *sómente assim*, pudessem ter logar as referidas decisões.

A constituição americana, bem como a brasileira, não cogitou, por dispositivo expresso, dessa medida de incontestavel pru-

[35] Autor e ob. cits., *ibidem* ; *C. Black* — ob. cit., pag. 83.

[36] *Black*, ob. cit. pags. 12 e 13; *Mechem* — The Law of Public Offices and Oficers, §§ 598 a 610.

« Toda a questão levantada em um processo legal, quanto ao pensamento e applicação desta lei fundamental (a Constituição), deverá ser evidentemente resolvida pelas cortes de justiça *(by the courts of law)*, federaes ou estadoaes, conforme fôr a especie do litigio...... Ha, todavia, pontos de interpretação *(construction)*, sobre os quaes qualquer das cortes, seguindo uma pratica bem estabelecida, se recusará a decidir, porque elles são considerados de natureza puramente politica *(of a purely political nature)*... Esses pontos são, conseguintemente, deixados á discrição do executivo e do legislativo, cada um dos quaes forma as suas vistas, segundo as materias que tocam á sua propria esphera, — e obrando desta sorte, devem ser obedecidos, tanto pelos cidadãos, como pelos Estados. E', portanto, um erro, suppor que o judiciario é o unico interprete da Constituição, pois um largo campo *(a large field)* fica aberto ás outras autoridades do governo... Esta doutrina é hoje geralmente acceita na America ». *J. Bryce* — loc. cit.

Na historia da Republica Norte-Americana não faltam mesmo exemplos de pretenções por parte dos poderes — executivo e legislativo — considerando-se competentes para interpretar, por si mesmos, a Constituição em geral, excepto em questões de *simples direito privado*, e, consequentemente, *autorisados* a não estar pelas decisões judiciarias, quando estas, por acaso, lhes pareçam menos correctas. E' certo, que nos ultimos tempos, ambos estes poderes teem cedido da posição, que a sua linguagem anterior parecia pretender; mas não o é menos, que, de seu lado, o judiciario pela sua tendencia, *durante todo o curso de sua historia, a sustentar todo o exercicio de qualquer poder, não manifestamente inconstitucional*, — tem deixado espaçoso campo aos dous outros poderes ». Aut. cit., pgs. 264 e segs.

dencia para boa harmonia dos poderes; mas o bom senso juridico não tardou em crear os alludidos preceitos, a proposito e á medida dos casos occorrentes; e sendo para notar, que a observancia desses preceitos, em vez de imposta pelas leis, tem sido a obra dos proprios tribunaes de justiça, como condição necessaria ao fiel desempenho das suas importantes funcções.

14 — Comprehende-se facilmente, que não é possivel precisar, *à priori*, os differentes casos, em que possa ser invocada a autoridade judicial para dizer sobre a constitucionalidade da uma lei, ou sobre a validade de um acto administrativo [37]; mas, muito embora subentendidas as excepções ou restricções feitas em favor de certas hypotheses particulares, são de attender, como preceitos de geral applicação, os seguintes [38]:

a) A competencia do judiciario refere-se a casos ou controversias particulares e ás partes interessadas nos mesmos; isto é, não póde tomar conhecimento ou resolver questões genericas e abstractas, mas, sómente, questões *in specie*, que lhe sejam apresentadas em devida fórma de processo. Por mais inconstitucionaes que sejam as leis ou os actos administrativos promulgados, si nenhum processo for movido *ex-parte* sobre os mesmos, — o judiciario não póde intervir. E' mister, que haja a *provocação de um queixoso, cujos direitos sejam realmente offendidos*, para que a sua intervenção possa ter logar. Sómente então, o acto do poder legislativo ou executivo poderá ser posto *em causa*, — afim de ser julgado valido, ou declarado inconstitucional e insubsistente [39].

b) O direito de resolver sobre a *constitucionalidade* de uma lei, tanto cabe ao Supremo Tribunal Federal, como aos

[37] Qualificamos de *actos administrativos*, os actos do poder executivo em geral.

[38] O que acima indicamos, são as regras de doutrina, firmadas em seus *julgamentos* pela Suprema Corte da America, e recommendadas pelos autores desse paiz. A similitude da sua instituição judiciaria com a da Republica Brazileira torna taes regras, inteiramente applicaveis ao poder judiciario do nosso paiz, o qual, deve-se ajuntar, já tem adoptado identica doutrina, ao fundamentar as suas decisões sobre casos analogos.

[39] *Th. Cooley* — ob. cit.; *Idem*, "Constitutional Limitations". Boston 1890; *C. Black* — ob. cit., pag. 51 e seg.; — Accs. do *Supremo Tribunal Federal* de 22 de fevereiro de 1893; *id.* de 17 de junho e de 29 de julho do mesmo anno; *id.* de 30 de maio de 1896 e outros; Lei n. 221 de 20 de novembro de 1894, art. 13.

tribunaes e juizes inferiores, dentro da respectiva jurisdicção. Onde quer que a questão for suscitada, o tribunal ou juiz deve pronunciar-se a respeito; porque o direito de applicar a lei ao caso involve necessariamente o de conhecer da validade ou legitimidade della. Na ausencia de precedentes autorisados, não póde haver outro criterio para decidil-o, a não ser o do proprio julgador.

Todavia, quando o julgador não for o Supremo Tribunal Federal, será conveniente que elle proceda com uma cautela e hesitação, mais que ordinaria, abstendo-se inteiramente de declarar uma lei invalida, a não ser em *casos clarissimos*, principalmente, si, sem detrimento serio para a justiça, a decisão puder ser demorada, até que o Supremo Tribunal tenha opportunidade de manifestar-se sobre a especie. Póde haver casos, em que, por inadvertencia ou outro accidente, um *projecto* de lei, adoptado segundo as fórmas regimentaes, seja, não obstante, clara e inquestionavelmente inconstitucional; mas, exceptuando taes casos, "o espectaculo de um magistrado inferior,— de jurisdicção limitada, assumir a autoridade de *julgador* da legislação de um Estado ou do Paiz, declarando-a *invalida*, póde parecer até burlesco (*can only be ludicrous*)" [40].

c) Vista a importancia da decisão, que se tem de proferir, seria igualmente para recommendar, que uma lei não pudesse ser julgada *inconstitucional*, sinão, pela maioria de todo o tribunal de justiça, e não simplesmente, pela maioria de um *quorum* accidental [41]. O concurso do saber e deliberação de cada um dos juizes não deve ser dispensado em circumstancia tão grave. Não se trata sómente da missão ordinaria e essencial do juiz, — *applicar a lei aos factos*, — mas de *julgar da propria lei*, que é invocada sobre um facto: é antes um acto de *poder publico*, do que simples funcção judicial. A questão involve mais, que direitos privados; o que *está em causa* é a propria lei fundamental da Nação e o criterio da poder legislativo; e conside-

[40] *Cooley* — ob. cit; *C. Black* — *ibidem*, pag. 55.

[41] *Cooley* — "On Constitutional Limitations", pag. 195; *C. Black* — ob cit., pag. 56.

rações de cortezia, bem como, a importancia da controversia deveriam levar o Tribunal a não agir, — *no sentido de invalidar um acto legislativo*, — sem que a deliberação a tomar fosse objecto de exame e discussão reflectida por parte da grande maioria dos seus membros [41a].

d) Tambem, como regra, o judiciario não deverá pronunciar-se contra a validade de uma lei, sem que isso *torne-se absolutamente necessario* para a decisão da causa. Por isto, em qualquer caso, em que se suscite uma questão constitucional, si no feito occorrer algum *outro fundamento attendivel*, sobre o qual se possa basear o julgamento sem haver mister de encarar a controversia constitucional; o tribunal fará melhor, adoptando esta ultima conducta, e deixando a questão da constitucionalidade fóra de consideração, até que appareça, algum outro caso, em cuja decisão seja aquella inevitavel. Nem sempre se tem observado esta regra na pratica dos julgados; ella, porém, é de manifesta razão e, como tal, recommendavel [42].

e) O judiciario jamais deverá attender ao argumento da inconstitucionalidade de um acto, quando invocado por uma parte, cujos direitos não sejam realmente offendidos pelo mesmo. Por exemplo, o individuo, que *recebeu* a *indemnisação* de um bem desappropriado para misteres de utilidade publica, não deverá ser depois admittido a *querellar* sobre a invalidade da lei, que autorisou esse acto. O poder judiciario sómente póde ser invocado, quando torna-se necessario proteger uma parte contra o exercicio illegitimo do poder legislativo ou executivo, do qual lhe resultou um prejuizo certo [43].

[41a] Mas isto que suggere-se, como regra de prudencia, não se póde estabelecer, como uma obrigação constitucional; ainda que semelhante conducta seja hoje *geralmente* adoptada e seguida pelas Cortes de Justiça Norte-Americanas.

— No Brazil, não se ignora, que decisões da maior transcendencia sobre pontos do nosso direito constitucional,— taes como, os relativos á *amnistia* e ás medidas tomadas pelo governo no *estado de sitio*, teem sido tomadas pelo Supremo Tribunal Federal por uma maioria de votos, ás vezes, inferior a um terço do total dos membros do Tribunal. Taes decisões não podem ter o valor, nem firmar a doutrina, que a importancia de taes casos exige.

[42] *Cooley* — ob. cit; *C. Black* — ob. cit., pag. 58.

[43] *Cooley* — *ibidem*; *C. Black* — ob. cit., pag. 57; Lei br. n. 221 dó 1894, art. 13.

f) O judiciario não póde declarar uma lei inconstitucional sob o unico fundamento, de que ella é *injusta* e *oppressiva*, ou viola *direitos* e *garantias* dos *cidadãos*; a menos que se demonstre juntamente, que semelhante injustiça é prohibida, e que taes direitos e garantias se acham expressos na Constituição.

A conveniencia, justiça ou o intuito politico da legislação, dentro dos limites da Constituição, incumbem exclusivamente ao poder legislativo, e no momento em que o judiciario se aventurasse a substituir o seu proprio juizo ao do legislador, elle excederia a autoridade que lhe é conferida, e entrava em esphera, onde seria impossivel pôr limites á sua interferencia, a não ser os da propria discrição. A protecção contra a legislação imprudente ou oppressora, dentro dos limites constitucionaes, dá-se por um appello á justiça e patriotismo dos representantes da Nação. Si este meio falha, só o povo, êm sua capacidade soberana, póderá corrigir o mal; mas os tribunaes não podem arrogar-se os direitos do povo.

O judiciario póde apenas impedir a execução de uma lei, que mostrar-se em conflicto com a Constituição. Ainda que seja elle, em determinada especie, o *juiz final do que a lei é ou nella se contém*, não é, todavia, por isto, o *juiz* do que a lei deveria ser. O judiciario não póde dictar as suas opiniões ao legislador sobre pontos de direito, da razão, ou conveniencia, que as leis devam ter.

A questão da validade de uma lei deve ser sempre encarada pelo lado da competencia legislativa, e não, pelo da sua politica, opportunidade, conveniencia, ou stricta justiça [44].

g) Uma lei tambem não póde ser declarada inconstitucional, simplesmente porque, na opinião do tribunal, ella viola um ou mais dos principios fundamentaes da liberdade republicana; a menos que se demonstre, que esses principios se acham fóra da competencia legislativa, pelas disposições da propria Constituição. Os principios do governo republicano não são um conjunto de regras, *inflexiveis*, *vitaes* e *activas* na Constituição,

[44] *Cooley* — « The General Principles of Constitutional Law », pag. 155, e *nota ibidem*; *C. Black* — ob. cit., pag. 61 e segs.

ainda mesmo, quando não expressos; elles estão sujeitos á variação e modificação, por motivos de politica e publica necessidade, e é sómente naquelles casos, em que a experiencia tem demonstrado que qualquer desvio do curso estabelecido deve occasionar injustiça e confusão, que se costuma incorporal-os na Constituição, de modo a tornal-os regras definidas de acção e decisão. Por exemplo, o principio que — a tributação e a representação são inseparaveis — é importante e valioso, e jámais deve ser perdido de vista na legislação; mas, vulgarmente entendido, elle não poderia ser universalmeute applicado, sem, ao mesmo tempo, admittir-se que todo e qualquer individuo é capaz das funcções electivas, porque os tributos, desta ou daquella fórma, gravam a todos, o rico e o pobre, o menor e o adulto, o homem e a mulher, etc.

Do mesmo modo, o principio, — de que os negocios locaes sejam tratados nas municipalidades, districtos ou communas, tendo estas a faculdade de eleger ou nomear os proprios funccionarios, — constitue uma das principaes excellencias do regimen republicano; mas, na sua applicação, apresenta-se a difficuldade de determinar o que seja interesse local e interesse geral: póde verificar-se, em dados casos, que assumptos, considerados locaes, quando negligenciados ou imperfeitamente administrados, causem males ou embaraços a todo o Estado; e daqui a intervenção deste, como facto necessario.

Outros principios podem offerecer egualmente materia de illustração sobre a regra, de que tratamos.

Além disto, é obvio que, onde um principio, reconhecido de governo livre, requer legislação para a sua applicação pratica e effectividade, a corporação, que adopta a lei para esse fim, deve determinar, segundo a sua discrição, quaes sejam as necessidades da legislação e os limites proprios della.

Concluindo, portanto, — os tribunaes não podem tomar "os principios do governo republicano", como regras abstractas de lei, e dar-lhes efficacia real [45].

[45] *Cooley* — «The General Principles of Constitutional Law», loc. cit.; *C. Black* — *ibidem*.

h) A duvida sobre a validade constitucional de uma lei jámais será razão bastante para autorisar a declaração da sua insubsistencia: " Não é por simples inducção ou conjectura que se póde affirmar que o *legislativo* excedeu as suas attribuições, e, conseguintemente, a nullidade de seus actos. A opposição entre a Constituição e a lei deve ser tal, que o juiz *sinta uma convicção clara e forte* da incompatibilidade de ambas.

"O indispensavel respeito, que se deve guardar para com a sabedoria, integridade e patriotismo do corpo legislativo, que adopta uma lei, leva a *presumir em favor da sua validade*, até que a violação da Constituição seja provada, fóra de toda a duvida."

Dando-se esta, a decisão judicial deve sustentar a lei [46]. « Esta conducta é opposta áquella, que se requer do legislador ao considerar o projecto de uma lei. Elle tem a sua autoridade *marcada* pela Constituição ; — é eleito para fazer positivamente o que esta permitte, prestando *solenne affirmação* de obedecel-a e sustental-a ; e, pois, quando elle desattende ás suas disposições, usurpa autoridade, abusa de seu mandato e viola o compromisso solennemente tomado. Adoptar uma lei, quando o legislador *duvida da sua constitucionalidade*, é menosprezar uma obrigação, aliás assumida, como a mais imperativa de todas. Um mandatario particular, que procedesse desta fórma sobre o objecto principal do mandato, seria tratado, como infiel ; uma testemunha, que em juizo se portasse assim, — affirmando, *sob juramento*, cousas de que ella *duvidasse*, seria considerada criminosa...».

Mas seja, como fôr, a presumpção é : que na passagem de uma lei, a deliberação dos membros do corpo legislativo foi tomada nos limites da sua autoridade, e que, portanto, ao *Judiciario* incumbe *relegar* as proprias duvidas e sustentar, em regra, a autoridade do legislador [47].

[46] « Toda presumpção é sempre em favor da lei ; a sua inconstitucionalidade deve ser clara e indubitavel, para que o juiz se considere competente para declarar a lei ou parte della invalida. Essa presumpção sobe ao maior grão si, porventura, tratar-se de uma lei, que desde muito subsista em vigor » *Amos S. Hershey* — ob. cit., pags. 36 e 37.

[47] *Cooley* — ob. cit., pag. 160; *C. Black* — ob. cit., pag. 59.

i) A validade da legislação nunca deverá ser aferida pelos motivos, que influiram na sua adopção, quer estes fossem publicos ou pessoaes, quer honestos ou menos licitos. A razão deste asserto está no facto,— que o povo não instituiu nenhuma autoridade, acima do legislador, com jurisdicção para inquirir da sua conducta e julgar dos seus intuitos no desempenho do mandato legislativo. Essa jurisdicção o povo reservou-se para si exclusivamente, determinando frequentes eleições, como occasiões e meios de tomar contas ao seus mandatarios. Ha ainda outra razão procedente no caso, e é: que tornar a legislação, dependente dos seus motivos, seria dar a toda lei um caracter de incerteza ; e a admittir-se semelhante regra, logicamente, tambem se deveria syndicar dos motivos daquelles, que tivessem de proferir o julgamento a esse respeito...

Portanto, os tribunaes não devem jamais permittir a questão da *impropriedade dos motivos legislativos*, presumindo sempre que taes motivos foram publicos e adequados ás circumstancias, isto é, devem ter, como certo, que o legislador procedeu em vista de meios e factos evidentes, com relação ao acto que converteu em lei. [48]

j) Uma lei póde, ás vezes, ser valida em parte, e invalida quanto ao mais. A regra geral a respeito é, que o facto de uma parte da lei ser inconstitucional não importa a conclusão, de que o resto tambem deva ser declarado invalido ;— a menos que todas as disposições sejam inteiramente connexas e dependentes entre si, operando para o mesmo fim,— ou que, d'outra sorte, o seu pensamento seja tão *convergente*, que não se possa deixar de presumir que o legislador, votando-a, quiz que a mesma *só subsistisse*, como um todo indivisivel.

A redacção das disposições validas e invalidas, em um só contexto, não altera a regra : podem occorrer no mesmo titulo, — e, não obstante, serem perfeitamente distinctas e separaveis, de maneira que umas possam subsistir, apezar das outras desapparecerem *(fail)*. Si, pois, amputada a porção inconstitucional, a que restar for completa em si mesma e capaz de ser executada

[48] Auts. e obs. cits.

de accordo com o intuito apparente do legislador, inteiramente independente da que foi rejeitada, — ella deve ser mantida. Entretanto, si o intuito da lei foi *satisfazer a um fim unico*, e algumas das suas disposições forem invalidas, — o todo deve desapparecer (*fail*). Em resumo, quando as disposições da lei são *mutuamente connexas e dependentes*, umas das outras, como condição, consideração ou correspondencia, de maneira a autorisar o juizo, de que o legislador teve em vista um só todo, e que, não se dando execução a todas as disposições, o legislador não adoptaria a parte restante, como independente por si só; — nesse caso, desde que algumas das partes forem declaradas inconstitucionaes, — todas as outras, que se mostrarem *dependentes*, *condicionaes* ou *connexas*, deverão ser egualmente consideradas, como insubsistentes [49].

k) A decisão judicial contra a constitucionalidade de uma lei ou acto administrativo torna-os invalidos e nullos, *i. e.* sem o menor effeito para o caso em questão. Quanto á especie julgada, a decisão é obrigatoria, tanto para os individuos e tribunaes inferiores, como para os outros ramos do poder publico [50]. Si a lei ou o acto administrativo são apenas de applicação á determinado individuo, claro está, que, pela decisão, ficarão elles virtualmente *annullados*; mas, si forem leis ou actos de dispositivos geraes, — não ficarão, só por isso, absolutamente revogados. Além de que ao poder judiciario não foi conferido o

[49] *Cooley* — ob. cit.; *Black* — ob. cit., pag. 62 e segs.

[50] A obrigatoriedade da decisão judicial, quanto aos outros poderes, nem *sempre é absoluta*; depende da natureza do caso julgado (*Vide pag. retro*). Um dos mais distinctos juizes da Suprema Côrte americana, *S. Miller*, assim o reconhece expressamente: « Não é strictamente verdade, que essas decisões sejam, em todos os casos, obrigatorias para os ramos, executivo e legislativo, do governo ». Aut. cit. "*The Constitution of the United States*", pags. 376-7.

Este modo de ver parece-nos, sem duvida, da maior correcção. Entretanto, não devemos omittir que ha tambem quem sustente theoria diversa, tal, por exemplo, o illustre *Th. Cooley*, que a respeito escreveu:

« Quando um acto legislativo é declarado invalido, elle torna-se *tal para todos os fins*, como si não existira. Não póde sustentar (*support*) nenhum contracto, não crêa direito, não dá garantia a quem age sob o mesmo, nem é delinquente, aquelle que recusa obedecel-o. E isto prevalece, tratando-se de qualquer disposição particular de uma lei, provada invalida, — respectivamente a esta disposição, muito embora o restante da lei permaneça em vigor. E' certo que quem desobedece a uma lei, suppondo-a invalida, fal-o com risco de ser punido pela desobediencia, si a lei for depois mantida; mas este risco é egual ao que todo individuo assume, quando age em qualquer assumpto, a respeito do qual a lei é duvidosa. (Vide ob. cit., pag. 116).»

direito de *revogar leis* ou *actos do poder executivo*, mas sómente, o de não applical-os ás *especies*, quando os considere inconstitucionaes ; accresce ainda, que, em varios casos, dito poder, mudando as vezes de opinião, póde, depois, decidir de maneira differente... E nesta ultima hypothese, seria preciso admittir que a segunda decisão tenha a força de crear *direito novo*, anteriormente revogado, — o que, evidentemente, não póde ser acceito. (Von Holst, *The Constitutional Law of the U. States*, pag. 62 ; Amos S. Hershey, ob. cit. pag. 37) [51].

« As sentenças proferidas contra a constitucionalidade de uma lei não decretam a sua *nullidade*, mas, tão sómente, que ella não se executará na especie (*that the law will not be enforced in that case*).

« O tribunal não rejeita ou declara formalmente *nulla* a lei ou decreto, inconsistente com a Constituição. Apenas decide o

[51] A doutrina de que a decisão não revoga a lei ou acto do poder executivo, sinão com *applicação restricta* ao caso em questão, foi exposta e illustrada de modo competente pelo jurisconsulto brazileiro — Ruy Barbosa, nos seguintes termos :

« O tribunaes só revogam sentenças dos tribunaes.

« O que elles fazem aos actos inconstitucionaes dos outros poderes é cousa technicamente diversa ; não os revogam ; desconhecem-nos... Nos limites postos á faculdade judiciaria está precisamente o meio de *tornar essa faculdade prerogativa judicial*, em vez de prerogativa politica.

« Elles resumem-se em que esta attribuição só se exerce em casos litigados, em que toda a sua força directa se circumscreve na fixação do direito dos litigantes. Pelos mesmos motivos resvalaria para a degeneração politica o exame judicial dos actos inconstitucionaes da administração ou da legislatura, si os julgados, que os resolvessem, pudessem atacar o decreto ou a lei na plenitude de sua these, concluindo pela annullação formal de suas disposições ou pela suppressão directa dellas na generalidade dos seus effeitos.

« Nesse caso a justiça se transformaria numa instancia de cancellamento para as deliberações do Congresso ou do Executivo. Seria a absorpção de todos os poderes no judiciario ou o conflicto organisado entre os tres ». *R. Barbosa*— Actos Inconstitucionaes, pags. 97 e 130.

Agora, sobre este ponto, cumpre-nos accrescentar. Com relação aos actos do poder executivo, não se ignora que, dando-se, porventura, ás palavras — *actos* ou *decisão*, contidas no art. 13 da lei n. 221 de 20 de novembro de 1894, e á faculdade expressa no § 9º do citado artigo uma *interpretação extensiva*, se tem sustentado que o judiciario póde *annullar* quaesquer actos (inclusive decretos e regulamentos) do poder executivo, sob o fundamento indicado na referida lei. Já tivemos mesmo ; Acc. do S. T. F. nesta conformidade, como o de n. 148 de 27 de novembro de 1895.

Parece-nos, no entanto, que a doutrina mais consoante com a verdade constitucional é a que foi exposta pelo constitucionalista Ruy Barbosa, e tambem affirmada em *voto vencido* do alludido Accordam.

Posteriormente (30 de maio de 1896) um outro Accordam firmou a boa doutrina sobre este e outros pontos importantes.— Vide A. *Milton*, « A Constituição do Brazil », pag. 300, nota *ibi*.

caso vertente *segundo a lei*, e si ha leis em conflicto, segundo a que *tem mais elevada autoridade*, isto é, a Constituição [52].»

l) Quando as razões, reputadas inconstitucionaes, estão na exposição de motivos ou no preambulo, e não no proprio corpo da lei ou acto administrativo, não ha fundamento procedente para a sua invalidação [53].

m) As palavras da Constituição devem ser tomadas no seu sentido natural e commum ; os termos das artes ou sciencias na sua significação technica.

No caso de *ambiguidade* a Constituição deve ser examinada no seu todo, afim de achar-se a verdadeira intelligencia da parte em questão ; devendo a interpretação ser tal, que respeite o vigor e a efficacia de todo o instrumento, e não, que sirva para levantar conflicto entre as partes do mesmo. O objecto principal da interpretação deverá ser o de harmonizar as disposições constitucionaes, umas com as outras. Entretanto, quando a Constituição falla em linguagem clara, com referencia a uma materia particular, os tribunaes não teem o direito de dar ás palavras uma significação differente, sob o pretexto de que a interpretação litteral póde parecer incongruente com outras partes do instrumento, relativas a outros objectos [54].

n) E' regra cardeal na interpretação da Constituição, que ella deve sempre ser interpretada de modo a dar efficacia á intenção do povo, que adoptou-a. Esta intenção deve ser procurada no proprio instrumento, illustrado pelas suas razões historicas, e no sentido manifesto das palavras, que a exprimem, salvo, tão sómente, si isso levar ao absurdo ou á contradicção. Os tribunaes não teem a faculdade de procurar um outro sentido ás palavras da Constituição, desde que estas tenham significação intelligivel e precisa por si mesmas ; mas, quando estas crearem contradicção com outras partes do instrumento ou levarem ao absurdo, cumpre-lhes, pela comparação das varias disposições do instrumento, pela apreciação do sentido technico ou vernaculo

[52] *Dana* e *Woodrow Wilson* — cits. por Ruy Barbosa na obra — « Actos Inconstitucionaes », pag. 116.

[53] *C. Black* — ob. cit. pag. 64.

[54] Aut. e ob. cit. pags. 66 e 67.

dos vocabulos, ou do objecto e fim da disposição, e por outras razões illustrativas concernentes, dar ás palavras um significado, que evite o absurdo ou a contradicção, certamente, não presumivel na mente do legislador constitucional [55].

o) A interpretação dos dispositivos da Constituição deve ser uniforme. Com effeito, a Constituição não deve significar cousas diversas em tempos differentes; a sua interpretação não deve fluctuar, segundo as inconstancias do sentimento publico ou á supposta conveniencia de ajustar as regras fundamentaes do direito ao variante das exigencias ou condições. Uma vez fixado o pensamento da Constituição por decisão dos tribunaes, estes devem mantel-a, como boa e correcta, e só diante de razões de summa gravidade, *convincentes de erro*, deverão alterar ou nullificar a decisão anteriormente firmada.

« A estabilidade de muitas das mais importantes instituições da sociedade, pondera C. Black, depende da permanencia ou da certeza da interpretação dada pelo judiciario á lei fundamental. Por isso, quando o pensamento da Constituição sobre um ponto duvidoso tem sido cuidadosamente considerado e decidido por este poder, a *presumpção* é toda em favor da constancia da interpretação competentemente proferida; e assim deve sel-o realmente, sobretudo, quando a questão não envolve a simples constitucionalidade de uma lei, mas a validade de contractos, a protecção de direitos adquiridos, os direitos de innocentes, ou a permanencia de uma garantia do direito de propriedade [56].»

E agora, bastará attender-se ás poucas palavras transcriptas, para bem avaliar-se dos grandes males, que a versatilidade de jurisprudencia póde occasionar, em materia de tamanha relevancia!...

A justiça, como a verdade, ou subsiste, *sempre identica e uniforme*, ou então, deixa de ser a expressão real do direito.

13 — As regras de prudencia e de hermeneutica, que acima foram indicadas, e muitas outras, sem duvida, suggeridas pelas circumstancias especiaes do caso, e que os tribunaes de justiça

[55] Aut. e ob. cit., pags. 65 e 68.
[56] Aut. e ob. cit., pags. 66 e 71.

devem guardar, ao tomar conhecimento da inconstitucionalidade das leis, são egualmente applicaveis, *servatis servandis*, quando os mesmos tenham de julgar dos decretos e outros actos semelhantes do poder executivo. E observada esta conducta, muito se terá feito em bem da harmonia, que o judiciario deve procurar manter com os dous outros poderes.

Sobretudo, é indispensavel, e importa ao proprio decoro do judiciario, que o mesmo tenha, como *regra constante* de proceder,— a *uniformidade juridica* das suas decisões. Porquanto nada contribue, talvez, mais para perturbar as boas relações com os outros poderes, e mesmo, para tornar a marcha da administração publica, incerta e inefficaz, do que a *inconstancia* das decisões judiciaes.

Hoje *sim*, e amanhã *não*, ditos sobre identica materia pelo poder, que tem o *encargo privativo* de dizer *o que é a lei*, para ser ou não applicada ás *especies* determinadas,— é o peior dos males para o bem publico e particular [57]! Onde o *direito* não tem significado *certo*, *uno*, e *sempre o mesmo*, o Estado é o primeiro, que carece de garantia real para a sua propria existencia.

E verificando-se dos factos, que os conflictos dos poderes, legislativo e executivo, com o judiciario se dão, regra geral, de maneira retrospectiva, isto é, por occasião ou motivo de decisões do ultimo poder, annullando actos dos dous primeiros; é intuitivo que, da prudencia e criterio do poder judiciario, depende, mais que tudo, a conservação da harmonia desejavel entre os mesmos poderes.

A primeira condição, que a respeito se impõe ao judiciario, é: que a sua interferencia em relação aos actos do legislativo e do executivo seja sempre guiada pelos sentimentos e razões de pura justiça; os interesses de parcialidade ou as exigencias da politica jamais deverão influir na sua conducta.

E fallando do judiciario, temos, sobretudo, em vista o Supremo Tribunal Federal, o qual, sendo pela Constituição o

[57] Infelizmente a curta historia do poder judiciario da Republica Brazileira já offerece exemplos não raros desse grande mal... Vide Rel. do Ministerio da Justiça de 1898, pags. 12 a 14 e 47 a 54.

orgão supremo desse poder, tem o dever de dar o exemplo de maxima correcção no cumprimento das faculdades e fins que lhe incumbem no systema politico, que ora nos rege.

— Apreciando a importancia da *Suprema Côrte*, que na Republica Norte-Americana corresponde ao Supremo Tribunal Federal da Republica Brazileira, escreveu um autor competente:

« A Suprema Côrte é a propria voz da Constituição *(the living voice of the Constitution)*, isto é, a voz da vontade do povo expressa na lei fundamental que elle estatuio. E', portanto, como alguem o disse, a consciencia do povo, que resolveu conter-se a si mesmo de qualquer acto injusto ou irreflectido, collocando os seus representantes debaixo da restricção de uma lei permanente. E' a garantia da minoria que, quando ameaçada pela vehemencia impaciente da maioria, póde appellar para esta lei permanente, encontrando o *interprete* e o *mantenedor (enforcer)* della em uma Corte, posta acima dos assaltos da facção.

« Para desempenhar tão momentosas funcções a Corte deve ser estavel, como a Constituição é. O seu espirito e tom devem ser o do povo nos seus melhores momentos. Deve resistir aos impulsos transitorios, e resistil-os com tanto maior firmeza, quanto elles forem mais vehementes. Entrincheirada por traz destes inexpugnaveis baluartes, ella mostrar-se-ha capaz de desafiar, a um mesmo tempo, os ataques dos outros departamentos do governo, e as seducções, as mais perigosas, *por serem impalpaveis*, do sentimento popular [58].»

Eis aqui o exemplo e a boa regra a seguir. Procedendo nessa conformidade, serão com certeza raros os conflictos do judiciario com os outros poderes publicos, aos quaes, juntamente com elle, incumbe cooperar, tanto para o bem estar privado, como para o engrandecimento e prosperidade de toda a Nação [58a].

[58] J. *Bryce* — ob. cit., pag. 226.

[58a] Cumpre tambem lembrar que, mesmo por via da legislação ordinaria, se poderá bem precisar as varias condições e circumstancias, em que tenha logar a intervenção judicial sobre os actos legislativos e administrativos,— de maneira a evitar, quanto possivel, os inconvenientes da desharmonia ou conflictos entre os respectivos poderes.

16 — Para fechar o presente capitulo só resta-nos fazer uma observação final, que parece de inteira opportunidade.

Insistindo, como temos feito, sobre a necessidade da harmonia dos poderes no exercicio das attribuições, que a Constituição lhes confere, não queremos com isso dizer, que todo *choque* entre os mesmos seja *sempre* um mal. Pelo contrario, casos podem dar-se, em que semelhante facto importe, precisamente, um verdadeiro anteparo do direito, ou mais uma garantia das liberdades constitucionaes.

No regimen da *divisão* dos poderes publicos, o *attrito* destes, em seu funccionamento, é, não só, consequencia prevista, como ainda, ás vezes, de resultados os mais salutares.

Quando um dos poderes publicos sahe da sua esphera propria de acção, os seus actos, quaesquer que sejam, redundam em offensa de um direito, e, consequentemente, involvem um mal publico ou privado. Mas, supposta uma boa distribuição das faculdades dos alludidos poderes,— o excesso ou a exorbitancia de um não póde deixar de ir de encontro á esphera de acção do outro ; e dahi, forçosamente, o attrito de suas forças ou o conflicto de suas attribuições...

E', porém, manifesto, que esses attritos e conflictos não devem ser *sempre* considerados, como factos *prejudiciaes*. Elles resultam da propria natureza dos governos livres ;— são a condição de resistencia *essencial* a todo regimen de liberdade ;— ou, em outros termos, constituem um meio efficaz de *contrapeso* para restabelecer o equilibrio ou a verdade constitucional, seja na justiça, seja no governo, ou na administração.

« Basta saber, disse Washington, quanto o amor do poder e a propensão para abusar delle são naturaes ao coração humano, para acceitar a verdade desta posição.

« A necessidade de resistencias reciprocas *(reciprocal checks)* no exercicio do poder politico, dividindo e distribuindo-o entre differentes depositarios, e constituindo cada um delles o guarda do bem publico contra as invasões dos outros, tem sido reconhecida pela experiencia dos antigos e modernos ; disto temos provas em nosso proprio paiz e sob nossos proprios olhos.

« Não é menos necessario conter os poderes publicos, do que instituil-os [59].»

A absorpção ou concentração de todos os poderes nas mesmas mãos chama-se *despotismo* ou *dictadura,*— isto é, a negação completa e formal das garantias do direito e da liberdade,— quer o facto se dê em proveito de um individuo, quer de uma corporação ou assembléa.

E' o elemento constante e certo de *possivel resistencia*, que dá efficacia real e vida ao direito, nas suas especies de publico e privado; sem isto, todo governo, qualquer que seja o seu nome e fórma, póde converter-se em tyranno.

E como esse *elemento de resistencia* resulta, precisamente, da divisão das funcções do poder publico, confiadas a representantes differentes, não se póde deixar de convir na necessidade desta, como um meio *insupprivel* de assegurar as garantias do direito contra os excessos dos mesmos. Nenhum desses representantes poderá pretender a *omnipotencia*; e aquelle, que, no momento, tiver a *preponderancia*, deve encontrar obstaculos, que o obriguem a bem reflectir sobre as suas deliberações, ou, mesmo, a retroceder do caminho encetado. Tal é o systema governamental de *contrapesos* e *resistencias*, que os Norte-americanos indicam pelos termos — *"checks and balances in Government"* [60].

« E' maxima fundamental da sciencia politica, diz *Campbell Black*, reconhecida e adoptada pelas diversas constituições americanas, nacional e estadoaes,— que o bom governo e a protecção dos direitos requer que os tres grandes poderes publicos, a saber, o legislativo, o executivo e o judiciario, não sejam confiados á mesma pessoa ou corporação, mas sejam distribuidos a departamentos do governo, separados e mutuamente independentes. São tres departamentos coordenados e iguaes em dignidade e autoridade dentro das suas respectivas espheras. E o principio da separação requer que cada um seja independente dos outros, que nenhum delles possa usurpar faculdades ou invadir a

[59] "*Farewell-Addrees*" of G. Washington, President, to the People of the United States, (September, 17, 1796) publicado na obra "The Constitution of the United States of America" by *W. Hickey*, pag. 224. Philadelphia, 1848.

[60] *Th. Cooley* — « Gen. Princip. of. Const. Law », pag. 148.

jurisdicção alheia, ou que seja encarregado de funcções estranhas ao campo da sua legitima actividade [61].»

Para conseguil-o na pratica governamental, é manifesto, que tanto a constituição americana como a brazileira conferem a cada um dos tres poderes certas attribuições especiaes, que são verdadeiras armas de resistencia, uma vez que sejam, sabia e mutuamente, empregadas nas circumstancias.

Dessas armas são principaes, como já vimos, o *veto ás leis*, confiado ao poder executivo,— o direito *exclusivo* de votar as *leis de meios* e o *impeachment*, confiados ao legislativo,— e o direito de julgar da *invalidade* das leis e actos administrativos, reconhecido ao poder judiciario.

Por meio destas attribuições e outras diversas, que lhes são privativas, os tres poderes podem, com certeza, *contrabalançar-se* no mutuo exercicio das suas faculdades, ora *detendo*, e ora *corrigindo*, a acção excessiva ou inconstitucional, que um delles se permitta...

Mas, resultam dahi attritos e conflictos entre os mesmos?

Embora;— em vez de, por isto, renegar desde logo ao systema, devemos, ao contrario, procurar melhor conhecel-o e applical-o, como uma condição ou garantia de nosso direito e de nossas liberdades.

A harmonia constante na acção dos poderes publicos é o *ideal desejavel*, sem duvida; mas isso presuppõe ou presume, que nenhum delles *exorbita* jámais da sua propria esphera.

Destruida, porém, esta presumpção pelo facto,— a resistencia mutua ou o conflicto não é, menos, um direito e um dever constitucional dos mesmos poderes, e, aliás, previsto ao ser instituido o systema racional da sua divisão.

Em conclusão, pois: nem a *separação* ou a *independencia* importa o isolamento ou a hostilidade; nem, tão pouco, a *harmonia* quer dizer confusão, nem exclue toda e qualquer hypothese de opposição e resistencia nos casos precisos...

[61] Aut. e ob. cits., pags. 72 e 77.

CAPITULO V

A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

I

Dualidade da justiça e da lei processual

1 — Ao qualificativo de *Estados*, com o qual as antigas provincias passaram a ser partes componentes da União Brazileira, deveu-se, em muito, a *dualidade da justiça*, reconhecida nos textos da Constituição federal (art. 59, §§ 1º e 2º, art. 60, § 1º, art. 61 e 62). Pareceu a muitos, que os Estados federados não teriam *existencia* condigna ao *titulo*, si na propria organisação não tivessem os tres poderes distinctos, o legislativo, o executivo e o judiciario, com attribuições, relativamente completas, para os negocios estadoaes [1]. E ainda que não houvessem faltado no seio do Congresso Constituinte vozes, para ponderar que as collectividades publicas, membros da federação, não eram *Estados perfeitos*, por carecerem da *qualidade essencial* da soberania,— e que, em consequencia, não havia um *estalão obrigado* para a com-

[1] Não se ignora que tambem muito influiu para a *dualidade da justiça* ser adoptada pelo Congresso Constituinte o facto de já ter o Governo Provisorio assim estabelecido nas suas leis de organisação judiciaria de n. 848 de 11 de outubro, e do n. 1030 de 14 de novembro de 1890,— e o consequente empenho que o mesmo Governo manifestou ao Congresso pela conservação das alludidas reformas, *taes quaes* haviam sido promulgadas.

prehensão ou extensão dos seus poderes peculiares,— podendo estes variar, para mais ou para menos, conforme as tradições historicas, a educação politica, o gráo de desenvolvimento e outras circumstancias attendiveis ; o facto é, que prevaleceu o sentimento contrario, e o serviço da justiça foi respectivamente dividido entre magistrados federaes e magistrados estadoaes.

2 — Um dos membros mais conspicuos [2] do Congresso Constituinte, depois de ter combatido irrespondivelmente a pretenção da soberania dos Estados federados, como a razão de ser allegada, para a existencia de uma organisação judiciaria estadoal independente, demonstrou que, ao contrario, a necessidade de ser adoptada a unidade do direito e da justiça nacional era o que, sobretudo, convinha á Federação Brazileira ; proferindo então, em apoio da sua these, os seguintes conceitos :

« A questão de saber quaes são as attibuições politicas do governo federal e quaes as dos governos locaes não póde ser resolvida pelo *falso principio da soberania* dos Estados, uma vez que a soberania pertence sómente á União. O que se deve inquerir é até onde vae e onde deve parar a autonomia dos Estados federados... Por outros termos,— o que cumpre inquerir é, quaes são os interesses nacionaes que devem entrar na competencia da União, e quaes os interesses que devem ser deixados á autonomia dos Estados. *A priori*, ou em termos abstractos, a sciencia não póde fornecer uma regra fixa, uma fórma applicavel a todas as federações e em todas as phases do seu desenvolvimento. Os negocios que o governo federal reserva para si variam de federação a federação, não só quanto ao numero, como, quanto á intensidade com que o poder legislativo ou administrativo da União actúa sobre taes e taes interesses. Consequentemente, a questão de saber onde deve ser traçada a linha divisoria entre os negocios da competencia da União e os da competencia dos Estados é uma questão concreta, que o direito positivo resolverá, tendo em attenção os precedentes historicos, as tradições, as necessidades materiaes, moraes e sociaes dos povos.

« Sendo a federação uma fórma intermediaria entre a confederação e o Estado, *uno* e *simples*, é claro, que a federação póde apresentar os mais diversos gráos de concentração politica quanto aos interesses e fins internos da communhão. Tudo quanto a sciencia póde dizer *à priori* é, que se deve considerar como nacionaes aquelles interesses que por sua natureza são indivisiveis ou pedem uma regulamentação uniforme a bem da conservação da communhão, ou como condição do commercio social. Entram neste numero os negocios externos, o exercito, as finanças federaes, a moeda, os pesos e medidas, o serviço postal e tambem a justiça...

« A justiça affecta todas as relações da vida civil. Digo mais : nos Estados modernos, cujos governos devem ser conformes ás leis, exercitando

[2] José Hygino, senador pelo Estado de Pernambuco, e depois ministro da justiça e juiz do Supremo Tribunal Federal.

a sua actividade dentro dos limites da ordem juridica, a justiça affecta tambem as relações da vida publica, e, por consequencia, é um ramo da administração, que interessa, em geral, ás relações dos cidadãos entre si, e não sómente, ás dos cidadãos de uma provincia ou de um municipio.
« Sob este ponto de vista, a justiça é um interesse eminentemente nacional, tanto quanto, a moeda, os correios e os telegraphos, que facilitam as transacções e as communicações, e por isso, devem estar sujeitas a leis uniformes.
« Si na federação a unidade da moeda e a da legislação aduaneira são admittidas, porque facilitam as relações economicas e mercantis; si o telegrapho e o correio são serviços federaes, — porque facilitam as communicações, parece que a unidade do direito e da justiça, tendo por fim assegurar aos cidadãos em todo o territorio de sua patria os mesmos direitos e as mesmas garantias para a effectividade desses direitos, estão no mesmo caso, e não podem ser incompativeis com o programma do regimen federal...

« Conclúo, pois, que nada ha nos dominios da theoria, que exclúa de uma constituição federal, por incompativel com a federação, o principio da unidade do direito e da justiça...» [3].

— Partindo deste ponto de vista e da convicção assentada, de que o direito civil da Republica devêra continuar *uno*, como, afinal, fora effectivamente adoptado na Constituição federal, o illustre constituinte adduzira egualmente:

« Dada a existencia de um direito nacional, não ha que vacillar sobre o typo de organisação judiciaria que nos convem: é a *unidade* do poder que tem de administrar a justiça.

« Entre uma cousa e outra ha relações necessarias. Si o direito é *uno*, deve haver um supremo tribunal, que casse as sentenças proferidas definitivamente pelos tribunaes superiores dos Estados, quando essas sentenças forem proferidas contra o direito vigente. E' bem de ver que, si os tribunaes superiores dos Estados applicarem *soberanamente* aos casos occurrentes os codigos da Republica, — as interpretações e as phrases diversas e até as rivalidades e os interesses locaes, como diz Dubarle, introduzirão a pouco e pouco a diversidade no seio desse direito, cuja unidade o legislador quiz manter. Estabelece-se, pois, o seguinte dilemma: ou admittis a unidade do poder judiciario consoante com a unidade do direito; ou para salvar o principio da dualidade desse poder, sacrificaes o nosso direito nacional, para voltardes ao regimen da idade média... [4].»

[3] Annaes do Congresso Constituinte, vol. II, pags. 66 e segs.

[4] Continuando na sua argumentação, José Hygino accrescentou: «Os defensores do projecto allegam em sentido contrario, que é assim nos Estados-Unidos, isto é, que nós devemos admittir o systema da dualidade do poder judiciario pela razão obvia de que esse systema vigora na grande Republica da America do Norte. Não é tão diverso o nosso caso? Imita-se, mas não se copia uma constituição estrangeira!

« O Congresso de Philadelphia, que confeccionou a consituição de 1787, tinha de crear um governo nacional, lutando contra o espirito particularista e egoistico dos Estados que estavam na posse da plenitude do poder publico. Não havia ainda o sentimento de uma patria commum; o cidadão não conhecia e não amava, sinão a seu Estado: a União era um ser completamente abstracto. Os obstaculos oppostos por esse estreito espirito local punham em risco o exito da obra patriotica dos Washingtons e dos Hamiltons. Nestas condições, podia aquella constituição ir além do

3 — Era, certamente, irrespondivel e incontestavel, a logica das ponderações feitas; mas, tudo isto não obstante, foi adoptada a divisão das funcções judiciarias entre a União e os Estados, e, *como corollario*, que se suppoz *indispensavel*, estatuiu-se juntamente a *dualidade* da lei processual.

Felizmente deixou-se-nos, ao menos, a *unidade* do direito civil, criminal e commercial da Republica, a despeito do esforço com que tambem alguns pretenderam *dilacerar-lhe* o corpo, dividindo-o pelos vinte Estados federados...

Entretanto, a verdade que se antolhava a todos, era, sabidamente outra: pela mesma razão, por que foi preferida a dualidade do direito civil e da magistratura em outras Federações, tal como na Norte-America, justamente por esta razão, se devia ter conservado a unidade, tão completa quanto possivel, de taes materias na Republica Brazileira.

Com effeito, ao ser constituido a Federação Norte-Americana, já tendo os Estados, *separadamente*, o direito de legislar sobre o direito civil e a administração da justiça no seu territorio, — julgou-se que seria o mais acertado, nada innovar-se sobre tão importante ramo da vida publica, — respeitados, desta sorte, *o direito vigente*, os habitos e a tradicção historica do paiz.

No Brazil, pelo contrario, sendo o direito *uno* e a administração da justiça um serviço, *inteiramente nacional*, desde os tempos mais remotos, e, além disso, achando-se confiado a uma magistratura, que procurou sempre mostrar-se digna da sua nobre funcção, — preferiu-se, não obstante, tentar agora o *desconhecido*, abandonando-se a tradicção, aliás, consoante com os nossos conhecimentos juridicos, — só porque se afigurara a alguns ser isto mais *de molde* com a dignidade ou a supposta soberania dos Estados federados!

ponto a que chegou em materia de organisação judiciaria? Os Estados tinham os seus tribunaes, o seu direito costumeiro e estatutario. Os autores da constituição não tentaram expungir o passado; respeitaram, pelo contrario, o estado de cousas existente e flanquearam a difficuldade, creando uma justiça exclusivamente federal e bastante para proteger a lei federal em toda a sua extensão. Nós, porém, temos leis escriptas e uniformes sobre o direito, juizes e tribunaes constituidos sobre as mesmas bases, e o projecto reserva para o Congresso Nacional a faculdade privativa de codificar as leis civis, commerciaes e criminaes da Republica.

« O que ha de commum entre aquelle estado de cousas e o nosso nesta parte?... » — Vide Annaes citados.

O facto, por si só, prova que elle não foi o resultado de madura reflexão. E a pratica não tardou em demonstrar, que nem o bem da Republica, nem as garantias do direito individual tiraram dahi o melhor proveito...

Além dos embaraços e difficuldades, umas originadas da incerteza da competencia ou dos conflictos das duas jurisdicções, *federal e estadoal*, e outras, das legislações estadoaes sobre a organisação da justiça e do processo, *incongruentes*, *encontradas*, referentes, aliás, a assumptos identicos ou semelhantes ; vê-se ainda que a *intruzão* do interesse politico tem, por demais, desvirtuado a administração da justiça na maioria dos Estados. Alguns ha, em que se tem mesmo pretendido reduzil-a a um mero instrumento da politica dominante, e a nada mais que isso ! [5]

Tambem não raro succede, que a propria divisão judicial do territorio do Estado tem, apenas, obedecido a uma conveniencia preconcebida dos interesses da politica local: — as circumscripções judiciaes são, ás vezes, sinão, em regra geral, traçadas, augmentadas, diminuidas ou supprimidas,— não em attenção á melhor distribuição da justiça aos interessados, mas, pura e simplesmente, para *bem* satisfazer aos caprichos ou calculos politicos do momento !...

[5] Nos Estados de Sergipe, do Paraná e do Rio Grande do Norte, por exemplo, fizeram-se *reformas constitucionaes*, autorisando o governador a aposentar, ou mesmo demittir magistrados, no intuito sabido de *punir* a membros do poder judiciario, por não se haverem *prestado bem* aos interesses da politicagem...

No Estado de Pernambuco governador houve, que, prescindindo *dessa formalidade*, não duvidou desfazer, por simples acto seu, a organisação e nomeação legal, anteriormente feita, de magistrados vitalicios...

E no Ceará, o simples Congresso ordinario não *fez cerimonia* de revogar a propria Constituição do Estado, para chegar a identicos fins, merecendo, por isso, a censura de um distinctissimo professor de direito das nossas Faculdades officiaes nestes termos:

« Já estavam no prélo os primeiros oitavos deste livro quando tivemos noticia do imprudentissimo abuso praticado pelo Congresso ordinario do Estado do Ceará. A gente acredita, porque está escripto.

« Pelo art. 67 da Constituição daquelle Estado os Juizes substitutos *servirão por quatro annos*, *poderão ser reconduzidos*, *e* SÓ A PEDIDO *serão removidos*. Pelo art. 68 os *Juizes de direito serão nomeados* DENTRE OS JUIZES SUBSTITUTOS *que tiverem quatriennio*, *na ordem da* ANTIGUIDADE ABSOLUTA. Pelo art. 70 os *Desembargadores* SÃO VITALICIOS *desde a data da posse*, E SÓ POR SENTENÇA, OU INCAPACIDADE PHYSYCA OU MORAL, PROVADA E JULGADA PERANTE O TRIBUNAL DA RELAÇÃO, PERDERÃO O CARGO. Pelo art. 71 os *Juizes de direito* SÃO VITALICIOS. *Deixarão o cargo em virtude* DE PROMOÇÃO *a Desembargador*, *são delles privados* POR SENTENÇA OU INCAPACIDADE, *physica ou moral*, *provado*, *e* SÓ A PEDIDO, *ou por conveniencia publica*, JULGADA PROVADA PELO TRIBUNAL DA RELAÇÃO, *podem ser removidos*. Neste ultimo caso, *decretada a remoção*, *será de-*

4 — Não está em nosso pensamento affirmar *à priori*, que, pelo facto de haver uma *magistratura estadoal*, não possa esta jamais existir ou funccionar de maneira condigna; tal não é, realmente, o nosso sentir a esse respeito. O que queremos, é insistir sobre a grave inconveniencia dessa *dualidade de magistrados*, constitucionalmente *independentes* na *applicação* e *interpretação* das leis, tratando-se, aliás, de um só povo, regido pelo mesmo direito;— e bem assim, reclamar contra as condições, ás vezes, até aviltantes da vida politica nos Estados federados, pretendendo-se substituir a missão imparcial de garantia e de bem, confiada ao juiz, pela acção malfazeja da perseguição e do mal de um simples *beleguim* da tyrannia partidaria!...

Além de tudo, em nosso caso, occorre ainda uma consideração *accessoria*, que influe com certeza contra a possibilidade de uma boa magistratura estadoal.

E' sabido, que varios Estados, pelas suas condições financeiras, não podem remunerar bem aos seus magistrados. Em alguns delles é tão insignificante a importancia dos seus vencimentos, que não chegam, siquer, para manter a vida de maneira *simplesmente decente*. E dahi, uma razão persistente, e certamente valiosa, por que os individuos, dispondo porventura de melhores habilitações, já não queiram exercer o cargo de juiz, — e, conseguintemente, este ha de ir ter ás mãos dos menos habeis, e portanto, com detrimento certo para a administração da justiça...

dignada immediatamente outra comarca ao removido, que, si a não houver, *será declarado avulso, percebendo o seu ordenado*. Pelo art. 72 *são considerados* VITALICIOS os Juizes *substitutos que completarem o quatriennio e forem reconduzidos*, applicando-se-lhes neste caso *as disposições do artigo anterior*. Pelo art. 73, emfim, os supplentes instituidos para substituir os Juizes substitutos, *serão nomeados quatriennalmente*. « Como se vê, completas eram alli as garantias constitucionaes da independencia do Poder Judiciario.— iam até, pelo principio da antiguidade absoluta na promoção de Juiz Substituto a Juiz de Direito e do Juiz de Direito a Desembargador, além dos principios que melhor nos pareceram assegurar uma boa organisação judiciaria.

« Pois, não obstante a natureza constitucional do assumpto, o Congresso do Ceará, pela lei ordinaria n. 420 de 29 de setembro de 1897, autorisou ao Presidente do Estado *a remover os Juizes de Direito*, e pela lei n. 444 de 6 de agosto de 1898, deu ao Presidente a faculdade de *aposentar*, com o tempo de serviço que contarem, *magistrados de qualquer hierarchia*,— preencher com os Juizes Substitutos e PROMOTORES, *sem a antiguidade absoluta*, as vagas occorridas, e *fazer novas nomeações* dos supplentes de Juiz Substituto, começando de então o novo quatriennio!» — *João Monteiro*, "Theoria do processo civil e commercial", pag. 198. Rio, 1899.

Depois do que ahi fica dito, temos, apenas, a ajuntar, — que as leis *manifestamente inconstitucionaes*, a que se alludiu, teem sido a *desejada execução*, por parte do Presidente do Estado...

Não será preciso accrescentar, que o *salario bastante* é, incontestavelmente, uma condição assaz importante, para a independencia do respectivo funccionario, qualquer que seja a escala da sua posição ou hierarchia [6].

II

Continuação da mesma materia

5 — A multiplicidade da lei processual, por si só, é tambem capaz de crear as mais serias difficuldades ao bom andamento da justiça. Considerado o facto, isoladamente, como o conjuncto de normas ou formulas, segundo as quaes se *processam* os actos judiciaes de determinada circumscripção territorial, poderá alguem não perceber, desde logo, — onde e quando se dá o mal ou o inconveniente. Mas basta attender, que trata-se de uma só nação, cujo *direito substantivo* é *uno*, e onde as fórmas diversas do direito adjectivo (a lei processual está neste caso) devem ser recebidas, como validas, em todo o territorio nacional (art. 66, n. 1 da Constituição) — para cada um convencer-se de quanta inconveniencia não será susceptivel, essa *multidão* de meios e modos diversos no processo de uma mesma disposição do direito commum!

Os actos, mais frequentes, da vida privada, relativos ás pessoas e ás cousas, as transacções do commercio ordinario, as formalidades de uma causa no civel ou crime, o *tempo util*, em que certos actos podem ser feitos com valor juridico, a denominação dos proprios funccionarios ou dos actos, os prazos, as provas, — tudo isto, e muito mais, já tem hoje ou poderá ter na Republica, pelo menos, 21 modos ou praxes differentes!

Não se avalia mesmo, como é difficil, saber-se ás vezes em um canto da União, qual seja a *verdadeira legalidade* de um certo

[6] Na America do Norte, entre as causas da inferioridade da magistratura estadoal, é tambem mencionada, — *o pequeno salario* dos mesmos em diversos Estados, circumstancia, que afasta os homens mais habeis dessa posição. *J. Bryce* — ob. cit., vol. 2º; *A. Carlier* — ob. cit., vol. 4º, pag. 40 e seg.

acto ou documento em determidado Estado,— ora pelo desconhecimento da lei respectiva, ora pela *facilidade* com que a lei é frequentemente alterada ou revogada!...

E, entretanto, é innegavel, que taes difficuldades e muitos outros inconvenientes, que ora se sentem na administração da justiça do paiz, seriam totalmente afastados, desde que a lei, *una*, como é, tivesse tambem em todo o territorio da Republica *uma só formula* geral para a sua applicação ou execução, muito embora os juizes pertencessem a organisações differentes, segundo o poder publico, de onde recebessem a sua investidura.

6 — Discutindo a materia da *dualidade judiciaria* e *da lei processual* na camara dos deputados, — disse recentemente um dos jurisconsultos brazileiros, fundando-se na logica dos principios e na observação dos factos[7]:

« Entre esses elementos de vida politica que recusámos á Nação, entre esses vinculos de unidade nacional que imprudentemente quebrámos na Assembléa Constituinte da Republica, occupa, sem duvida, o primeiro logar, pela grandeza do mal resultante, esse systema de dualidade judiciaria, parallela, de juizes dos Estados e juizes da União, agindo ao mesmo tempo, mas separadamente, independentemente, na applicação das mesmas leis, leis federaes, leis da União, mas, sem a fiscalisação e sem a interpretação final, conclusiva e obrigatoria da ultima, por um orgão judiciario seu; systema não justificado por motivo algum de ordem juridica, social ou politica, e que significa um regresso, um passo para traz no caminho de nossa civilisação, quando comparado com o systema que nos deixara a Monarchia, que aliás não era aquelle que deviamos adoptar na Republica, dada a fórma federativa.

« Não quero, nem desejo para a nossa actualidade republicana, a unidade que fôra o typo da organização judiciaria no regimen da Monarchia, mas, entendia quando legislador constituinte, como entendo ainda agora, com a experiencia que trago do mais alto Tribunal Judiciario do paiz, que a *dualidade a adoptar-se era a dualidade successiva ou gradual,* si assim me posso exprimir, inspirada no systema da federação da Suissa ou Allemanha e que já era em parte tambem a do *Acto Addicional* á Constituição do Imperio, ficando aos Estados a organização e provimento dos juizos e tribunaes inferiores, mas, reservado para a Nação um tribunal superior, o mais alto na hierarchia, com a missão de rever os julgados, interpretar com o caracter de obrigatoriedade a Constituição e leis nacionaes e firmar, com essa autoridade de interprete supremo daquella e destas, a uniformidade dos arestos judiciarios; competindo á União, como é o caso na Allemanha, a promulgação de uma lei geral, basica ou fundamental na

[7] Discurso pronunciado em 8 de outubro de 1897 por Amphilophio B. F. de Carvalho, membro do Congresso Constituinte e ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

especie, sobre a qual cada um dos Estados federados devia calcar sua lei especial de organização judiciaria, guardados os principios e systema daquella...

«Disse e repito que, a unidade legislativa, declarada na Constituição, não se póde manter, não é compativel com a dualidade parallela das justiças ; porque, se cada tribunal, na razão de um por Estado, para só fallar dos tribunaes da ultima instancia em cada Estado, si cada tribunal, digo, póde interpretar a lei commum pelo seu criterio exclusivo, sem a acção opportuna de um tribunal central investido do poder de apurar e fazer obrigatoria em todo o paiz a intelligencia final dos textos dessa lei que se diz e se quer *una*, é bem de ver que essa lei estará, ao cabo de um certo lapso de tempo, scindida ou decomposta em tantas outras quantas forem as interpretações differentes que houver recebido nas suas applicações aos casos occorrentes; realizando-se assim aquella situação gravissima que Hamilton, grande patriota e grande pensador, tanto temia para a sua patria quando a qualificava de *hydra da anarchia*.
« Outro, pois, devia ser o systema da nossa organização judiciaria.

« O Direito é uma força evolutiva na sociedade, acompanha o progresso humano em todas as suas manifestações sociaes e deve accommodar-se ás situações novas que se vão succedendo na esphera das relações juridicas, na medida da cultura e do aperfeiçoamento moral dos individuos e das nações.

« E si o Direito é assim progressivo, e si nenhuma força humana poderia obstar esta sua evolução natural como producto e factor da civilisação dos povos, como conseguir, entre nós, uniformidade na applicação de seus textos escriptos por meio de juizes e tribunaes que, independentes entre si, organizados por systemas os mais arbitrarios, não sujeitos a um plano de hierarchia preestabelecido nas leis do paiz, nem a um principio de unidade organica na sua composição, são ainda inteiramente livres, soberanos de facto, na interpretação desses textos, por falta de um orgão central, que, superior a todos, a todos obrigue, como o interprete final e supremo das leis nacionaes?

« Não, esses juizos, esses tribunaes, orgãos da nossa dualidade judiciaria, não podem ser os guardas da unidade do nosso Direito, dessa grandiosa unidade que é, depois da lingua, no dizer de Bismarck, o laço mais forte da unidade nacional.

« Ha ainda outro prisma pelo qual, encarada esta diversidade de justiças parallelas, o systema não resiste a uma critica séria. Quero referir-me á separação, que é condição do systema entre a *lei substantiva e a processual*.

« Como justificar semelhante separação ? Como evitar as consequencias desastradas de um tão grande desacerto ?

« A lei processual, sabemo-lo todos, não deve ser outra cousa sinão a propria lei substantiva no seu processo de applicação, pois que seu fim outro não é sinão indicar e regular os meios, os processos, pelos quaes aquella é chamada a ter applicação aos casos occorrentes.

« Como, pois, deixar á competencia dos Estados, como assumpto da sua plenitude legislativa, as leis que estabelecem e regulam taes processos, quando é da União, privativamente sua, na competencia da elaboração, a lei que por esses processos terá de ser applicada ?

« Não conheço, em sã consciencia o digo, cousa mais repugnante no terreno dos principios, attentado maior contra a logica, pelo pouco que o meu passado de juiz me faz conhecer do assumpto.

« A lei processual deve ser o reflexo da lei substantiva ; naquella se devem reflectir, como em um espelho sem aço, todo o pensamento, espirito, intuitos e previsões desta. Uma é complemento e execução da outra...

« Perguntarei agora, sendo como é entre nós, facultado a cada Estado organizar como melhor lhe parecer seus tribunaes de jury, perguntarei, sim, como evitar, em situação tal, a anomalia, a contradicção irritante, a injustiça dolorosa de, infringida uma mesma disposição penal, por dous individuos julgados em Estados differentes, ambos cidadãos de uma mesma nacionalidade, sujeitos ambos ao imperio de uma lei commum, que por ambos foi violada, dada a mesma certeza juridica da violação, como evitar a injustiça, digo, de ser condemnado um desses individuos e absolvido o outro, segundo o systema adoptado fôr o da unanimidade, em face ao da maioria, ou o de maiorias differentes entre os dous Estados, para a affirmação da criminalidade pelos juizes de facto?... [7a] »

7 — Não ha negar: apreciada a questão da *dualidade* da justiça e da *multiplicidade* da lei processual pelo seu lado pratico, as inconveniencias do systema mostram-se as mais graves e numerosas.

O que se disse com relação ao jury é egualmente applicavel aos actos da *fiança*, do *habeas-corpus*, da *formação da culpa*, dos *processos summarios* ou *especiaes*, da *execução* das sentenças, e muitos outros actos, relativos á materia criminal; podendo, mesmo, succeder que um mesmo crime, definido e punido por um mesmo artigo do Codigo Penal da Republica, venha dar logar a que os individuos processantes e processados sejam tratados *desegualmente* perante a justiça, quanto ás condições exigidas, delongas, ou despezas, — aqui faceis de satisfazer, alli difficeis, e em outras partes, difficillimas, sinão, arbitrarias e mortificantes!...

Supponha-se, para exemplo, um *summario* por crime commum, ou um processo definitivo por crime especial.

Dada a diversidade de leis processuaes não será fóra de proposito suppor e admittir que: aqui, seja permittido ao réo livrar-se *solto* mediante *fiança*, ou mesmo sem essa condição,— e alli, não; aqui, seja licito á defesa dar testemunhas e offerecer documentos em um prazo, relativamente longo, e alli, — ou não se conceda semelhante prazo, ou só se permittam certos meios de defesa, menos amplos, ou demasiado restrictos; aqui, o processo deva ser concluido e julgado, digamos, dentro de duas ou tres audiencias,— e alli, ou não haja um prazo obrigado, ou seja elle

[7a] No correr do discurso, cujos topicos foram transcriptos, alguns deputados apontaram, em *apartes*, as *diversidades* conhecidas, que já ha em materia processual do jury no paiz, com os seus resultados contradictorios e injustos!

muito maior para os fins da accusação; aqui, finalmente, sejam admittidos e facilitados todos os meios de prova em geral, todos os recursos de quaesquer despachos ou sentenças, segundo o juizo ou instancia, — e alli, os meios de prova sejam, apenas, os, taxativa e restrictamente, indicados,— e os recursos sejam, sinão denegados no todo ou em parte, sejam tão sómente concedidos com o *effeito devolutivo*, e limitados a *taes* e *taes* despachos ou sentenças !...

Ora, a possibilidade destas e de outras hypotheses é irrecusavel; assim como, é forçoso confessar, que semelhante ordem de cousas nem é de boa razão, e menos ainda, de justiça.

Tratando-se de um mesmo povo ou nação, a sua justiça não devia variar de *fórma*, segundo a localidade, em que fôr praticada; ao contrario, *una*, como a propria verdade, ella deve ser distribuida em todo o paiz, não sómente, com a *egualdade* do direito escripto, mas tambem, com a *identidade* dos meios e das condições praticas.

Que importa a *unidade* da lei *substantiva*, si a sua *applicação* e os *meios* da sua *garantia* ou *effectividade* não são os mesmos para todos? O valor do direito de cada um não está na regra escripta, mas no *modo* da sua execução, isto é, na sua efficacia real.

— Quanto aos actos relativos á materia civil e commercial, não precizamos dizer, a *diversidade* do processo acarreta, males identicos ou semelhantes. E para avaliar-se egualmente dos seus grandes inconvenientes, bastará dizer, que as diligencias requeridas, por *precatorias*, das justiças de um Estado para as de outro dependem, ou podem depender, de tantas formalidades, embaraços e delongas, que tornam, ás vezes, inutil, ou mesmo impossivel, o effeito dessas diligencias. Em uns casos, o juiz deprecado limita-se a mandar cumprir a diligencia; mas, em muitos outros julga-se com competencia para conhecer da diligencia deprecada, ora, admittindo *embargos* ao seu cumprimento, e ora, sujeitando a mesma a taes delongas e formalidades, que redundam em completa inefficacia do fim, para que foi requerida.

A simples *diversidade* do periodo de férias forenses tem trazido não pequeno prejuizo e embaraços á realização do alheio

direito. Nos actos assecuratorios, como a *detenção pessoal* e o *arresto*, que tem prazos fataes para a propositura da acção,— o direito da parte vê-se, por vezes, sacrificado, porque, effectuado o arresto, digamos, pela justiça de um Estado, — e deprecada á de outro a citação do réo, esta ultima deixa de satisfazer a diligencia, por achar-se no periodo de ferias...[8].

— Muito longe iriamos, si, porventura, quizessemos analysar, ou, ao menos, enumerar os inconvenientes e embaraços de toda a sorte, que a *diversidade de leis processuaes* é capaz de occasionar á administração da justiça, não obstante a *unidade* do direito, a que essas leis devem dar as normas de identica applicação [9].

8 — Já acima tivemos occasião de ouvir, como a esse respeito manifestaram-se dous membros da mais elevada corporação judiciaria do paiz. As idéas e razões, invocadas pelos mesmos, se acham expendidas com tanta justeza e precisão, que nos julgamos dispensados de, adduir outros argumentos sobre a necessidade de procurar, quanto antes, um remedio efficaz para esse *mal publico*, já denunciado e conhecido de todos. Entretanto, tamanha é a importancia da propria materia, que não quizemos encerrar este ponto, sem chamar ainda a attenção do leitor para as considerações judiciosas, que sobre a mesma fez um outro representante da nação, elle, tambem antigo magistrado, e, conseguintemente, melhor avisado pelas lições e factos da propria experiencia [10]. Eis aqui as suas palavras:

« A justiça é um dos assumptos que interessam a todos os cidadãos da União, em geral, e não aos habitantes deste ou daquelle Estado federado, em particular.

« Da boa administração da justiça depende a felicidade do povo.

« Unificada, obedecendo em todo o paiz ás mesmas leis, regras e preceitos, ella constituirá um centro organico que contribuirá para fazer desapparecer a idéa de separação, evitar o desenvolvimento desta, ou abafar as suas manifestações.

« Quem estuda as questões relativas ao direito em si, e aos meios de se o tornar effectivo, isto é, encara o direito pelo lado abstracto, apenas esta-

[8] Não é mera hypothese ; — trata-se de caso já verificado entre o fôro da Capital Federal e a justiça de um Estado visinho.

[9] Vide — Rel. do Ministerio da Justiça de 1898, pag. 88 e seg.

[10] Discurso pronunciado na Camara dos Deputados em 16 de agosto de 1895 pelo Desembargador Thomaz G. Paranhos Montenegro.

belecido e firmado, e pelo lado concreto, prescripção do modo de garantil-o ou tornal-o uma realidade, não póde deixar de convencer-se de que estão tão unidos, que a sua separação em algumas occasiões é difficillima ou quasi impossivel; só póde produzir males ou trazer a desorganização, a diversidade de applicação das leis por interpretações differentes, sem que se possa uniformisar as decisões, dando logar a que em uma parte do paiz seja um direito effectivo e real para um o que em outra póde ser considerado, como pertencendo ao contendor.

« E' da maior inconveniencia em alguns assumptos legislar sem se ter o poder de prescrever as regras indispensaveis para garantir o direito. A união do direito substantivo com o processual é de tal natureza, impõe-se de tal modo, que é quasi impossivel traçar ás vezes a linha divisoria, de modo que, quando se legisla sobre um, insensivelmente vae-se invadindo a esphera do outro.

« De que serve a União legislar, por exemplo, sobre o casamento e seus effeitos, hypothecas, penhores, privilegios e preferencias, etc., si não puder conjunctamente estabelecer as fórmas processuaes indispensaveis, para que prevaleçam os intuitos que teve em vista?

« Confiar a outro poder, isto é, aos Estados, a legislação processual a respeito, podem os juizes ou tribunaes, creados para conhecer dos litigios, não offerecer garantias, já por sua organizacão, já pela eliminação de recursos, já pela fórma de processo, demorada, quando o caso exigir promptidão, ou accelerada sem formulas garantidoras, quando a especie demandar mais demora e cautelas para evitar o erro...

« E' de grande conveniencia que o habitante de um Estado, quando tiver de recorrer aos tribunaes, esteja nas mesmas condições dos outros Estados e que as garantias dadas a um sejam as mesmas outorgadas aos outros.

. . . .

« Estou tão persuadido da inconveniencia de separar-se o direito da justiça, da necessidade de competir a um mesmo poder — legislar sobre o direito — na substancia e nas fórmas processuaes — que acharia preferivel, embora fosse um desacerto de pessimas consequencias, que se confiasse um e outro aos Estados. O mal se manifestaria logo com mais intensidade, e a revisão se imporia desde logo. Seria um erro, mas haveria mais logica, mais coherencia. A separação é que é injustificavel.

« São tão intimas as ligações entre o direito em si e as formulas processuaes, que lhe servem de garantia, que rara é a lei que trata de um assumpto, que ao mesmo tempo não contenha disposições concernentes ao outro.

« Em materia criminal, em alguns pontos, a ligação é imprescindivel e necessaria, sob pena de graves inconvenientes.

« Quando se trata de crime commettido por menores, o modo por que deve correr o processo e as cautelas precisas para não se deixar impune o que obra com discernimento, ou não se punir o que não póde ser imputavel, não podem deixar de ser ahi estabelecidas. Ha crimes sobre os quaes é preciso legislar tambem sobre o modo de se iniciar o processo, como sejam aquelles em que a queixa só deva competir aos offendidos, por ser mais conveniente que elles fiquem impunes, do que virem aos tribunaes a contragosto dos interessados, que podem preferir o silencio ao escandalo de um processo.

« No civel basta só reflectirmos sobre um ponto — hypothecas. O legislador com a hypotheca tem o intuito de valorisar o immovel e dar emprego seguro ao capital, facilitando ao credor os meios de rehaver, com promptidão e segurança, o que emprestou, para o que é indispensavel estabe-

lecer, no caso de impontualidade do devedor, um processo mais rapido, no qual se cortem as chicanas e se evite a eternisação das demandas, eternisação ou delongas, que muito naturalmente aconselham, sinão impõem, o retrahimento dos capitalistas.

« Prescreva-se o direito, mas não se trate das formulas, quando ellas se tornem necessarias, deixe-se isto aos Estados, que podem estabelecer os processos ordinarios com mais prazos e incidentes dos que os que já temos; restabeleçam-se as adjudicações forçadas com obrigação do credor exequente repor o excesso, sob pena de prisão, ou outra qualquer; não se admitta abatimento nas avaliações, que podem ser feitas no sentido de favorecer o devedor, creem-se outros embaraços;... e o intuito da lei da União, será frustrado.

« Trago estes exemplos, faço essas considerações, para tornar bem patente o erro politico de nosso pacto fundamental, fraccionando o direito, estabelecendo a pluralidade das leis processuaes, dividindo a competencia para legislar sobre um e outro assumpto, considerando a justiça como atingindo apenas os interesses locaes, e não aos da generalidade dos cidadãos do paiz.

« Eu disse que ás consequencias emanadas da disposição constitucional, que fraccionou o nosso direito, haviam de forçar-nos a voltar á antiga unidade.

« As organizações judiciarias confiadas aos Estados teem dado máos resultados. Além de em algumas terem sido adoptados systemas já condemnados pela sciencia, ha disposições que difficilmente se crê que pudessem até ser imaginadas, quanto mais acceitas; é doloroso dizer, mas é a verdade, a politica tem invadido o sanctuario da justiça a ponto de ter havido mais de uma organização em quasi todos os Estados, em alguns mais de duas, e os precedentes animam os que não estão satisfeitos, e que ainda esperam que se façam outras que correspondam aos seus desejos.

« Dahi resulta a instabilidade dessas organizações, a falta de garantia dos magistrados, o sacrificio do principio da perpetuidade, que é uma condição da maior transcendencia, e imprescindivel, para que haja boa administração da justiça.

« Além das organizações, substituidas francamente para se admittir novo pessoal e sacrificar o existente, ha as que se fazem disfarçadamente, ainda mesmo com infracção clara e manifesta das Constituições.

« Um chefe de Estado, que conta com o Poder Legislativo e que só procura satisfazer as suas paixões politicas e de seus amigos, como já tem acontecido em mais de um, não confiando nos juizes, arranja uma lei, dando-lhe o direito de aposental-os, removel-os, consideral-os avulsos e em disponibilidade, etc., e assim consegue fazer uma alteração quasi radical, substituindo os magistrados existentes por outros, que vão fazer politica em vez de distribuir justiça, sanccionar todos os caprichos do governo, e collaborar na sua politica. E' um meio de se tirar vinganças dos adversarios e dos juizes que não se prestam ás velleidades do poder, e de se contentar aos amigos; de modo que em alguns Estados os tribunaes representam a imagem dos governadores e chefes, e são seus verdadeiros auxiliares,... de sorte que se vêem em alguns Estados magistrados moços, validos, aposentados com mesquinhos vencimentos e postos fóra de seus logares, com infracção manifesta da Constituição.»

Os topicos, acima transcriptos, não precisam de commentario; o leitor que tire, por si mesmo, as *necessarias* conclusões...

Todavia, não nos é licito passar além, sem deixar *bem accentuado*, que, dentre as más consequencias, resultantes da *diversidade* de *meios processuaes*, uma ha, cuja gravidade, sinão injustiça, salta logo aos olhos, e é: que a *egualdade do direito*, garantida aos cidadãos da Republica pela sua Constituição, deixa sabidamente de existir, *no facto*, com todos os seus pessimos effeitos, não só para os interesses da ordem privada, como tambem para as conveniencias e seguranças da propria vida publica!...

E o remedio contra taes males, provenientes da multiplicidade das fórmas processuaes em todo o paiz, não seria preciso dizel-o, outro não poderá ser, sinão, a unificação do respectivo direito, isto é, competir privativamente ao Congresso Nacional o legislar sobre esta importante materia.

9 — Quanto á *dualidade* da justiça, pensamos egualmente, que o remedio, verdadeira e completamente efficaz, seria a *unificação* do poder judiciario em toda a Republica, regido exclusivamente pela lei federal, e como tal, sem dependencia alguma dos poderes estadoaes. Mas, si assim não parecer melhor, e se entenda, ao contrario, que devamos respeitar [10a] essa *malfadada conquista* do *federalismo exagerado*; haveria então, ao nosso vêr, tres medidas que podiam, de um lado, preservar, na pratica, a uniformidade do direito nacional contra as interpretações diversas e disparatadas dos tribunaes estadoaes, e de outro, offerecer certa garantia, relativamente satisfactoria, contra os erros ou fraquezas das justiças inferiores dos Estados.

[10a] Dizemos — *respeitar* a *dualidade judiciaria* existente, não porque vejamos a menor procedencia no argumento que alguns pretendem tirar da *qualidade* de Estado, reconhecida aos membros da Federação.

Não, certamente não. Os Estados-federados, já se mostrou em outra parte, não são *verdadeiramente* Estados, na accepção propria do vocabulo, como são os membros da Confederação; são collectividades politicas inferiores, de attribuições e poderes, maiores ou menores, conforme melhor convenha aos fins da União-federal. Assim como elles não teem o direito de emittir moeda, de manter Exercito e Armada, de declarar a guerra, de fazer-se representar, como pessôa do direito internacional, e muitas outras faculdades — *fundamentaes* — do verdadeiro Estado; assim como, não podem, nem ao menos, legislar sobre os negocios do seu proprio territorio, sinão, guardados os limites, que a Constituição *federal*, e não a *estadoal*, lhes impõe; assim tambem, nada obsta, em principio, que as suas funcções judiciarias sejam egualmente limitadas e restrictas, da fórma e na medida, que melhor correspondam as garantias do direito em toda a União.

A sua *qualidade nominal* de Estados não tem valor *decisivo* para o caso; a razão de decidir deverá ser — a do maior acerto ou vantagem, em vista dos fins geraes da Federação, e especiaes da propria justiça.

A primeira medida, que consideramos imprescindivel, seria alargar a jurisdicção do Supremo Tribunal Federal, fazendo entrar na sua competencia o direito de revêr os julgados dos tribunaes superiores dos Estados, para o fim de annullar, interpretar, alterar e revogar as suas decisões, além dos casos especificados no art. 59, III, § 1º e no art. 60 da Constituição: *a)* quando a causa fôr de valor excedente de uma somma determinada (5:000$ por exemplo); *b)* quando o seu objecto involver direitos politicos, ou privados de valor inestimavel, como os relativos á liberdade individual, ou ao estatuto pessoal do individuo em geral; *c)* quando as questões se acharem sob a sancção do direito internacional, publico ou privado, quaesquer que sejam [11].

A segunda medida seria a adopção de uma lei federal organica, segundo a qual, fosse uniformemente organisada a justiça estadoal em todos os Estados-federados.

A terceira medida seria a revogação da segunda parte do art. 62 da Constituição Federal, e, em seu logar, ser estatuido, que as justiças federaes nos Estados podem *avocar* as causas dos juizes estadoaes da 1ª instancia, nos casos marcados na lei e pelas fórmas nella estabelecidas. Esses casos deveriam ser os mesmos, em que, porventura, coubesse ao Supremo Tribunal Federal o direito *de revisão* [12], como acima foi suggerido.

As duas primeiras medidas já teem sido lembradas por diversas vezes entre nós, desde a discussão da organisação do poder judiciario no Congresso Constituinte; e, como sabe-se, foi por meio dellas, que na Federação Imperial da Allemanha se

[11] Sobre os inconvenientes da *dualidade judiciaria* no que respeita ás relações internacionaes, é de vêr o que se diz no capitulo VII.

[12] Vista a vastidão do paiz, e para não sobrecarregar demasiado o Supremo Tribunal Federal, talvez fosse mais conveniente crear *Tribunaes Regionaes Superiores* de justiça federal, incumbidos de conhecer dos recursos interpostos das decisões do judiciario de um certo numero de Estados; cousa semelhante aos *Districtos* das antigas *Relações* do Imperio ou aos *Tribunaes Regionaes Superiores (Oberlands-gerichte)* da actual organisação judiciaria da Allemanha, e ás *Circuit-Courts* da America do Norte.

Dada, porventura, a creação dos *Tribunaes Regionaes Superiores*, aos mesmos devia competir o conhecimento dos recursos marcdos na lei, bem como, das causas *avocadas* das justiças estadoaes, — ficando aoa Supremo Tribunal Federal sómente o direito de revisão, relativamente ás sentenças daquelles tribunaes.

procurou obter, quanto possivel, a uniformidade na interpretação e applicação das leis do Imperio [13].

A ultima, devemos egualmente declarar, tambem não é uma *originalidade*, propriamente dita ; é uma applicação, apenas, mais ampla do que na Republica Americana se pratica sob o titulo de «*removal of causes*», isto é, a remoção de causas propostas na justiça estadoal, feita a requerimento de uma parte, para os tribunaes da justiça federal, quando aquellas incidem em certas condições de valor ou outras previstas na lei [14].

— Não entraremos em *detalhes*, e nem, tão pouco, na apresentação de outras razões e motivos ou argumentos particulares, para o fim de demonstrar o acerto ou preferencia, que devam ter os meios, que acabamos simplesmente de alvitrar.

Mas, isso não obstante, e ainda sem a pretenção de que as *medidas indicadas* sejam as melhores nas circumstancias, não temos, todavia, duvida alguma em asseverar: — que a organisação e o funccionamento actual da justiça no Brazil são, sabidamente, incapazes de dar aos individuos e á collectividade uma garantia e segurança real do direito de cada um e de todos, — primeira condição indispensavel á existencia proficua de uma Republica democratica.

Portanto, alguma cousa de melhor ou de mais acertado urge fazer ; este ponto, ninguem ousará contestar seriamente.

[13] O Tribunal Federal (*das Reichsgericht*) foi creado pela lei de 27 de janeiro de 1877, á qual seguiram-se — as de 30 de janeiro dito e as do 1º e 10 de fevereiro, promulgando os codigos do processo civil, processo criminal e de fallencias para todo o Imperio.

Tambem em data de 18 de agosto de 1896 foi promulgado o Codigo Civil Allemão (*Burgerliches Gesetzbuch*) para entrar em vigor no 1º de janeiro de 1900.

— Estes factos assignalam bem, quanto naquella Federação se tem sentido a necessidade de uniformisar o direito nacional na sua applicação, como condição imprescindivel dos resultados, que se deviam esperar da organisação politica adoptada. Tendencia egual é a que se nota, cada dia mais accentuada, na Federação Suissa.

[14] Sobre este ponto é de ver, além de outros : *R. Desty* "The Removal of causes", S. Francisco, 1893. Na Republica Americana, é o Congresso ordinario, que tem, não só, creado e regulado as Côrtes de justiça federal que funccionam nos Estados, como tambem, fixado a *competencia* das mesmas, maior ou menor, *exclusiva* ou *concurrente*, com a justiça estadoal, desde a sua primeira lei organica, "The Judiciary Act" de 24 de setembro de 1789. Vide — *Campbell Black*, ob. cit., pag. 120 e seg.

CAPITULO VI

A DIVISÃO DAS RENDAS PUBLICAS

I

Disposições constitucionaes sobre a materia

1 — A Constituição Federal estabeleceu o systema tributario, que devia vigorar na Republica, em artigos distinctos, segundo as *competencias* dos respectivos poderes, e bem assim, a observancia de certos preceitos, que, convinha, fossem guardados a respeito dessa materia; assim é que:— pelo seu art. 7º foram declarados, quaes os impostos e taxas da *exclusiva competencia* da União [1]; pelo art. 9º, quaes os impostos da *competencia exclusiva* dos Estados [2]; pelos arts. 10 e 11, o que é prohibido

[1] Diz o art. 7º: « E' da competencia exclusiva da União decretar: 1º, *impostos* sobre a importação de procedencia estrangeira; 2º, *direitos* de entrada e sahida e estada de navios, sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que já tenham pago imposto de importação; 3º, *taxas* de sello, salvo a restricção do art. 9º § 1º, n. 1; 4º, *taxas* dos correios e telegraphos federaes. § 1.º Tambem compete *privativamente* á União: 1º, a instituição de bancos emissores; 2º, a creação e manutenção de alfandegas. § 2.º Os impostos decretados pela União devem *ser uniformes* para todos os Estados. § 3.º As leis da União, os actos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o paiz por funccionarios federaes, podendo, todavia, a execução dos primeiros ser confiada aos governos dos Estados, mediante annuencia destes».

— Como é de ver, as materias do n. 1 do § 1º e do § 3º bem poderiam ter sido melhor classificadas em outro artigo, visto não se referirem á especie tributaria.

[2] O art. 9º diz: « E' da competencia exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º, sobre a exportação de mercadorias de sua propria producção; 2º, sobre immoveis ru-

ou vedado, tanto á União como aos Estados, em materia tributaria [3]; e pelo art. 12, o que é licito a uma e a outros fazer, *cumulativamente* ou *não*, para augmentar as suas fontes de receita, além das discriminadas nos arts. 7º e 9º [4] sobreditos.

— Esta distincção *articulada* pelo legislador constituinte, quanto á competencia dos poderes publicos da União e dos Estados, sobre assumpto da maior relevancia, qual é o direito de tributar, não deve ser encarada, como simples motivo de ordem ou de methodo; ella encerra e deixa ver, principalmente, o intuito previdente de evitara a confusão e equivocos na pratica ou apreciação de actos e factos que, para o futuro, podiam respectivamente occorrer, e que, com effeito, já constituem mais de uma *lis sub judice* no actual momento [5].

Realmente, nem o teor das disposições citadas, nem o elemento historico do nosso systema tributario foram bastantes, para

raes e urbanos; 3º, sobre transmissão de propriedade; 4º, sobre industrias e profissões. § 1.º Tambem compete exclusivamente aos Estados decretar: 1º, taxas de sello quanto aos actos emanados de seus respectivos governos e negocios de sua economia; 2º, contribuições concernentes aos seus telegraphos e correi s. § 2.º E' isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a producção dos outros Estados. § 3.º Só é licito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal. § 4.º Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegraphicas entre os diversos pontos de seus territorios e entre estes e os de outros Estados que se não acharem servidos por linhas federaes, podendo a União desapropria-las, quando fôr de interesse geral ».

[3] O art. 10 diz: « E' prohibido aos Estados tributar bens e rendas federaes ou serviços a cargo da União, e reciprocamente ». E o art. 11: « E' vedado aos Estados, como á União: 1º, crear impostos de transito pelo territorio de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre productos de outros Estados da Republica, ou estrangeiros, e bem assim sobre os vehiculos, de terra e agua, que os transportarem; 2º, estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercicio de cultos religiosos; 3º, prescrever leis retroactivas ».

— Sobre estes dous ultimos paragraphos caberia fazer a mesma observação, que acima fizemos quanto ao n. 1 do § 1º e o § 3º do art. 7º.

[4] O art. 12 diz: « Além das fontes de receita discriminadas nos arts. 7º e 9º é licito á União, como aos Estados, cumulativamente ou não, crear outras quaesquer, não contravindo o disposto nos arts. 7º, 9º, e 11 n. 1º.

— O art. 8º, de que ainda não se fez menção, diz: — « E' vedado ao Governo Federal crear, de qualquer modo, *distincções* e *preferencias* em favor de portos de uns contra os de outros Estados ».

Posto que esta disposição não seja apparentemente de natureza tributaria, ella interessa com certeza ao assumpto. Basta reflectir, que a preferencia de um porto póde justamente ser estabelecida por meio de tributos, *lançadas* sobre navios e mercadorias que entrem, estacionem ou saiam do mesmo, ou por *isenções especiaes*, ou por qualquer outro meio, que pareça conveniente, sob a fórma tributaria.

[5] Vide — *Amaro Cavalcanti* « Tributação Constitucional », (no *Jornal do Commercio*) Rio, 23 de junho de 1896.

impedir que a divisão das rendas, feita na Constituição, já tenha dado e continue a dar razão ou pretexto para numerosos pleitos e decisões judiciaes, e estas ultimas, infelizmente, nem sempre consoantes com o que se acha estatuido nos textos do referido instrumento...

Excede ao nosso proposito entrar em um estudo completo desta tão importante materia; mas, conforme aos intuitos do presente trabalho, tambem não deveramos proseguir, sem fazer, ao menos, ligeira apreciação de alguns dos pontos mais susceptiveis de controversia.

II

Impostos de importação, navegação e exportação

2 — *Sobre a importação estrangeira.* (Const. art. 7º n. 1, e § 3º do art. 9º.) Na Federação Brazileira, como em geral se dá nas outras organisações politicas da especie [6], foi o imposto de importação de *procedencia estrangeira* declarado da competencia exclusiva do poder federal. São obvias as razões que influiram para o facto: em primeiro logar, era indiscutivel a necessidade de não privar a União da fonte de renda, da qual ella tirava a sua maior receita para os grandes encargos, que continuaram á conta do Governo Nacional [7]; em segundo logar, impunha-se ainda a razão, não menos attendivel, que, sendo a *importação estrangeira* um ramo do commercio internacional, e, conseguintemente, capaz de tornar-se objecto de convenios ou tratados com as nações estrangeiras, só ao poder federal devia caber competencia para legislar a respeito da mesma.

Além disto, não se ignorava, dos factos da nossa propria historia financeira, o grave inconveniente de outros poderes, que

[6] Assim succede nas Republicas Norte-Americana, Suissa, Argentina, e no Imperio lemão.

[7] O Imperio existiu, tirando dos *direitos da importação* os meios da sua subsistencia. — *Amaro Cavalcanti* « Resenha Financeira do Ex-Imperio do Brasil », pag. 11.

não o geral ou nacional, terem de immiscuir-se em actos ou interesses de semelhante natureza [8].

Fôra, portanto, estatuido, como regra, que, com relação á *importação estrangeira*, só ao Congresso Nacional, e a elle *exclusivamente*, cabe o direito de crear, lançar ou supprimir os impostos que julgar necessarios ou convenientes; e nullo, inefficaz, inoperativo, é, sem duvida, qualquer taxa, tributo ou imposto, lançado pelos Estados federados sobre a importação, debaixo de qualquer fórma ou denominação, ainda a melhor estudada.

Isto, que dizemos, já é tambem a doutrina firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos casos sujeitos, em que se lhe denunciam infracções do disposto no art. 7º n. 1 da Constituição [9].

3 — Entretanto, talvez devido á grande *liberalidade*, com que se procurou transplantar as disposições *textuaes* do direito federal americano para o nosso paiz, na esperança, sem duvida, lisongeira, dos mesmos resultados beneficos para a Federação Brazileira, se admittiu desde logo, ao direito *exclusivo* da União sobre os impostos da importação estrangeira, uma excepção *explicita* em favor do poder estadoal. E' o dispositivo constante do § 3º do art. 9º da Constituição, que reza: « Só é licito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal ».

Ainda hoje escogitamos, qual fosse a razão ou o motivo valioso de semelhante disposição constitucional; e, valha a verdade,— de quanto sabemos ou temos ouvido, nada nos satisfaz.

Com effeito, por que e para que reconhecer aos Estados a faculdade de *tributar*, em proveito do Thesouro Federal, sem previa recommendação ou exigencia deste, e podendo o tributo arrecadado vir mesmo a operar, como um mal, para as proprias rendas federaes,— influindo, por exemplo, para restringir, sinão

[8] Alludimos aos inconvenientes, tantas vezes reconhecidos na pratica, da *intruzão* das Assembléas Provinciaes do ex-Imperio, legislando sobre impostos de importação.

[9] Vide:— Accs. do Supremo Tribunal Federal de 24 de novembro de 1894; de 30 de janeiro, de 13 e 23 de fevereiro, de 2 de março, de 9 e 25 de setembro, de 1895; de 9 de dezembro de 1896; de 13 e 20 de julho de 1898 (dous Accs. de ns. 136 e 139 de 13, e um de n. 141 de 20 de julho).

— A doutrina dos ultimos Accs. que indicámos no *parenthese*, não nos parece todavia, sustentavel em alguns de seus considerandos, como mais adiante veremos.

prohibir, a propria importação do estrangeiro, além de outros effeitos desfavoraveis?!

Estava, acaso, reconhecida a inconveniencia de os Estados tributarem a importação estrangeira, e foi, por isso, que se declarou que, si elles o fizessem, o producto do imposto deixaria de pertencer-lhes?

Estranho modo de privar a pratica de um mal sabido, — declarando-se a sua continuação, *licita* e *autorisada*, ainda que sem a percepção dos lucros pecuniarios, dahi resultantes!...

Que importa, que o producto do imposto seja para o Thesouro Federal, si os Estados podem, *á vontade*, difficultar o commercio externo, e deste modo, fazer diminuir os rendimentos fiscaes da União, e, o que mais é, até crear-lhe serios embaraços nas relações da ordem internacional?!

A consideração feita, de que disposição analoga existe na Constituição Americana, — em nada justificava a sua adopção em nosso systema tributario, desde que diversas eram as condições. Em primeiro logar, a Constituição Americana não cogitou de uma *divisão de rendas* entre a União e os Estados,— mas, tão sómente, de delimitar o poder dos Estados ácerca de certos impostos, que, segundo os intuitos do legislador, mais interessavam ao *regulamento* do commercio externo e inter-estadoal; e, em segundo logar, é de saber, que o texto da Constituição Americana não confere exactamente com o da Constituição Brazileira. O dispositivo daquella é, de facto, mais completo ou mais previdente, do que o desta.

Eis a integra do texto da Constituição Americana:

« *No State shall, without the consent of the Congress, lay any imposts or duties on imports or exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection laws; and the net produce of all duties and imposts, laid by any State on imports or exports shall be for the use of the Treasury of the United States; and all such laws shall be subject to the revision and control of the Congress* » (*art. 1º, § 10, n. 2*).

Traduzimos: « Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou exportação, salvo os absolutamente necessarios á execução

de suas *leis de inspecção* ; e o producto liquido de todos os direitos ou impostos, lançados sobre a importação ou exportação, será arrecadado para o Thesouro dos Estados-Unidos ; — e quaesquer leis a este respeito ficarão sujeitas á revisão e á fiscalisação do Congresso ».

Como se vê, — os Estados da Federação Americana só podem lançar tributos sobre a importação "com o *consentimento* do Congresso", salvo, si forem absolutamenie necessarios ás suas leis de inspecção *(leis de policia e fiscalisação)*, mas, ainda nesta hypothese, o seu acto depende de duas condições : — *a)* que o producto liquido pertencerá ao Thesouro Federal, e não ao estadoal; *aa)* que a respectiva lei ficará sujeita á revisão e á fiscalisação *(control)* do Congresso. De maneira que os abusos ou excessos, porventura, intentados ou praticados pelo poder estadoal sobre a materia, — se acham, por assim dizer, desde logo prevenidos ou acautelados.

Queremos dizer, dado que os Estados, a pretexto de leis de *inspecção*, ultrapassam o limite, que lhes foi prescripto, lançando impostos que gravem realmente a *importação* ou a *exportação*, ha contra esse acto dous remedios constitucionaes: de um lado, a sua invalidação, mediante processo judicial; e de outro, a revisão ou a consequente annullação do mesmo acto pelo Congresso federal, desde que este o considere inconstitucional ou simplesmente inconveniente.

No entanto, segundo o dispositivo da Constituição Brazileira, a cousa é toda diversa ; aqui, reconheceu-se aos Estados a faculdade de tributar as mercadorias estrangeiras, quando importadas para o consumo no seu territorio, sem nenhuma delimitação, quanto á razão ou fins desse acto, e sem cogitar-se, tão pouco, qual deveria ser o remedio para o *possivel* abuso por parte dos mesmos Estados ; — contentando-se o legislador com a unica condição, pouco garantidora, e certamente dissatisfactoria, de que o producto dos impostos, porventura, arrecadados, deverá pertencer ao Thesouro Federal.

— Se disse, que o fim da disposição do § 3º do art. 9º da Constituição fôra assegurar aos Estados o direito de proteger as suas industrias, isto é, armal-os de mais este meio

para tornar effectiva uma *politica proteccionista*, si assim conviesse [10].

Não acreditamos que a simples previsão da possibilidade de *medidas proteccionistas* em favor dos Estados fosse razão bastante para autorisar a adopção de um dispositivo de tamanho alcance, capaz mesmo de *desfalcar* as receitas da União, de implantar a confusão ou a incerteza no seu regimen aduaneiro, e até de difficultar o proprio movimento do commercio internacional!

E haverá verdadeira conveniencia, em que cada Estado possa estabelecer *direitos protectores* a favor das suas industrias, quando não falta quem conteste a sua utilidade, mesmo, como medida geral, para a Nação inteira?

Temos a certeza, de que estas e outras interrogações semelhantes não precisam de resposta, para que cada um se convença do desacerto, que se encerra na disposição constitucional, de que nos temos occupado.

Si os seus máos effeitos ainda não se sentiram graves e funestos na pratica, é porque os poderes estadoaes teem, felizmente, demorado os seus passos nesta direcção...[11].

— Duas questões importantes occorrem ainda em torno do *direito* da União, relativo aos impostos sobre a importação de procedencia estrangeira: *primeira*, a de saber até onde vae o *exclusivo* do poder federal sobre as mercadorias, depois de importadas; *segunda*, si a um Estado cabe o direito de tributar os generos importados de outro Estado da mesma União, e, no caso affirmativo, em que condições.

1 — *Quanto ás mercadorias depois de importadas:*

[10] *Parecer da Commissão Especial* do Senado e da Camara dos deputados sobre a intelligencia do art. 9º n. 1 da Constituição da Republica (de 2 de setembro de 1896).

[11] Agora, parece-nos opportuno ajuntar aqui uma observação. A Constituição, nada tendo estabelecido quanto *ao modo*, segundo o qual, é licito aos Estados tributar a importação das mercadorias estrangeiras, seria de recommendavel prudencia que o Congresso Nacional se apressasse em votar lei a esse respeito, na qual, por exemplo, se declarasse que qualquer imposto estadoal, creado em virtude do § 3º do art. 9º da Constituição, não pudesse entrar em execução, sem prévia audiencia e assentimento do poder federal, o que a sua arrecadação ficasse sempre a cargo das alfandegas ou outras repartições fiscaes da União, e jamais, a cargo das repartições estadoaes. E' facil de ver o porquo destas cautelas.

a) Esta questão, depois de ter sido muito debatida na Republica Norte-Americana, acabou por ter alli solução inteiramente satisfactoria desde o começo deste seculo (janeiro de 1827) no celebre caso — *Brown and others v. The State of Maryland.* Por essa occasião o *Chief-justice* Marshall, ao relatar o feito, estabelecera, como regra fundamental:— «que a mercadoria importada continúa com o seu caracter de *importação estrangeira*, emquanto permanece nas mãos do importador, nos seus envolucros originaes ou no proprio navio, que a importou ; que a faculdade de importar envolve *necessariamente* o direito de vender em *grosso*, isto é, na fórma *(in the form and shape)* em que se deu a importação ; que a nenhum Estado é licito lançar qualquer imposto, mesmo sob a fórma de *licença para a venda*, sobre a mercadoria importada, achando-se ella ainda nas condições indicadas em poder do importador ; mas que, uma vez abertos os envolucros originaes, e applicada mercadoria ao uso, ou posta á venda em *retalho* pelo importador ou por outrem,— a mercadoria deixa de ser *importação* segundo a clausula constitucional, e torna-se sujeita ás leis do Estado ; e que, conseguintemente, póde a mesma ser tributada para os fins do Estado, e bem assim, a sua venda ser regulada por lei estadoal, como qualquer outra propriedade existente no Estado » [12]. Ou, dizendo em outros termos : desde que a mercadoria estrangeira, depois de haver pago nas alfandegas do paiz os direitos de entrada *(importação)*, — é entregue ao *consumo* no territorio de um Estado, incorporando-se, por assim dizer, á massa geral dos demais objectos que constituem a sua riqueza movel,— ella perde, de todo, o seu carecter de importação estrangeira e torna-se tributavel, como qualquer outra materia da competencia do poder estadoal [13].

— Tal é a doutrina, professada pelos constitucionalistas americanos, e repetidamente firmada por numerosas decisões da Suprema Côrte daquella Republica, quanto á prohibição imposta

[12] *J. Ordronaux* (prof. de direito constitucional da Universidade — Columbia College) na sua obra " Constitutional Legislation ", pag. 317 e segs.

[13] *Marshall* — "Writings", pag. 358. Boston, 1839.

aos Estados, de não poderem tributar as mercadorias importadas do estrangeiro [14].

b) Na Constituição Brazileira, sabe-se, não ha dispositivo algum, que autorise ou prohiba os Estados a tributar a mercadoria estrangeira, depois de haver *definitivamente entrado para o seu consumo* [15]; e, consultando-se, porventura, a jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal sobre as condições de tempo e outras quaesquer, dadas as quaes, possa o Estado usar do seu direito incontestavel de tributar a *riqueza do seu territorio,*— verifica-se tambem, que nada ha até agora de assentado em tão importante assumpto. O Supremo Tribunal, nos casos sujeitos, se tem apoiado, ora na *clausula restrictiva* do n. 2 do art. 7º da Constituição, que declara *livre o commercio* de cabotagem nacional, e ora, na *identificação* do acto da *importação* com a *cousa importada*, para declarar invalidos os impostos estadoaes impugnados,— mas, sem entrar na questão, ao nosso ver, fundamental, de saber, si os Estados podem, ou não, tributar a mercadoria, depois de incorporada á massa da riqueza estadoal [16].

Egualmente é de observar, que o Supremo Tribunal Federal, nas suas decisões, não tem feito distincção alguma entre a *importação de procedencia estrangeira* e a importação de productos de um dos Estados da propria União.

Entretanto, como em seguida se verá, esta distincção é de manifesta necessidade, em vista dos precisos termos da Constituição e dos proprios factos da nossa historia financeira.

[14] O prof. de direito constitucional da Universidade de Pennsylvania, *J. I. Clark Hare* ensina: "*The prohibition does not apply to imports from other States, nor to foreign imports after they have passed from importer's hands and become a part of that mass of personal property, which is subject to the jurisdiction of the States. A different interpretation would embarass the State governments, by obliging them to refrain from the taxation of merchandise and the persons, by whom it is bought and sold, or confined to their own productions, contrary to the equality, which it is the object of the Constitution to promote*".— "American Constitutional Law", pag. 252 e segs.

— O direito dos Estados não póde ser mais claramente affirmado, do que se acha no topico, acima transcripto; e tanto o autor citado, como diversos outros, entre os quaes, *Pomeroy* ("An Introduction to the Constitutional Law"),— *Robert Desty* ("On Taxation "),— *Bump* ("Notes of Constitutional Decisions "),— *Miller* (Lectures on the Constitution of the U. States),— *Story* ("Comm. on the Constitution"),— *Th. Cooley* ("Constitutional Limitations "), todos, emfim, fundam a referida doutrina nas decisões uniformes da Suprema Côrte da Republica Norte-Americana, a esse respeito.

[15] Quanto á disposição do § 3º do art. 9º, que não é a hypothese do momento, diremos mais adiante.

[16] E' o que se conclue da integra dos Accs. citados á pag. 268, nota [9].

B — *Quanto á importação interestadoal:*

a) A questão de saber, si um Estado da União póde tributar os generos ou mercadorias importadas de um outro Estado, já tem sido assás debatida na Imprensa, no Congresso e no Judiciario do paiz [17]. Mesmo na Republica Norte-Americana, ainda que já se achem assentadas as regras geraes da materia, todavia, ella ainda provoca alli, de vez em quando, a *intervenção* do Judiciario,— ora, para considerar a questão sob um novo aspecto que se apresenta,— e ora, para decidir sobre pontos secundarios, mas, sempre de importancia, em vista da impugnação da sua constitucionalidade.

A Constituição Brazileira não contém disposição alguma, que prive a um Estado de tributar a *importação,* proveniente de um outro da mesma Federação.

E á vista desta omissão, que muitos reputam *proposital,* os Estados, ou continuando a pratica das antigas provincias, que desde muito tributavam, á *entrada* e á *sahida,* as mercadorias no seu gyro interprovincial, ou usando da faculdade *cumulativa,* que lhes dá a Constituição Federal, de crear novas fontes de renda, teem, em geral, creado e arrecadado verdadeiros impostos de importação interestadoal, muito embora, debaixo de denominações differentes.

Tres são as objecções, mais importantes, que se tem allegado contra as leis dos Estados, promulgadas neste sentido: — 1) que o imposto de importação é *exclusivo* da União; 2) que o imposto de importação interestadoal repugna com o *livre commercio de cabotagem,* assim declarado pelo art. 7, n. 2º da Constituição, na clausula " sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras, que já tenham pago imposto de importação " ; 3) que elle infringe a esphera da competencia *privativa* do Congresso Nacional — de " regular o commercio internacional, bem como o dos Es-

[17] A questão tomou, sobretudo, vulto depois do Acc. do Supremo Tribunal de 23 de maio de 1896, pelo qual decidiu-se que um Estado não póde tributar as mercadorias nacionaes, á sua sahida para outro Estado da União, por ser isto contrario ao livre commercio de cabotagem estatuido no art. 7º n. 2 da Constituição. Vide discussão a respeito — no *Jornal do Commercio* (Rio de Janeiro) de 23 a 29 de junho, de 6 de julho a 5 de agosto, e do 7 a 17 de agosto, tudo de 1896.

tados entre si e com o Districto Federal " (Const. cit. art. 34, n. 5).

b) A primeira objecção é verdadeira e irrefutavel, no que diz respeito á importação de *procedencia estrangeira*, nos termos expressos do art. 7°, n. 1° da Constituição; mas, tirar de texto tão claro — " importação de *procedencia estrangeira* " a conclusão de que, pelo mesmo, tambem os Estados estão privados de tributar a importação de *procedencia nacional*, [18] é o que se chama um *impossivel logico*,— si não fosse, além disto, uma interpretação sabidamente contraria ao historico do referido texto.

Com effeito, no projecto de Constituição federal, sujeito á deliberação do Congresso Constituinte, já vinham as palavras — *importação de procedencia estrangeira*, taes quaes se leem no art. 7°, n. 1° da Constituição; e tendo um illustre membro do Congresso proposto que se *supprimissem* as duas ultimas,— *procedencia estrangeira*, porque disse elle: " Tratando-se da União, não póde haver importação, sinão de mercadorias estrangeiras ",—, essa emenda suppressiva foi, não obstante, duas vezes, rejeitada pelo Congresso; sendo, portanto, de concluir, que na mente deste havia mais de uma especie de importação.

E não estamos sós neste modo de ver; porquanto, accorde com o mesmo, já se pronunciou tambem, e unanimemente, uma Commissão Especial do Senado e da Camara dos deputados, ao ter de estudar o verdadeiro sentido do disposto no art. 7°, n. 1° da Constituição, expressando-se pelas palavras, que se seguem:

« O texto (do art. 7° n. 1°) diz justa e precisamente o que o legislador quiz que elle dissesse, para que o seu pensamento fosse exactamente comprehendido e, consequentemente, cumpre-nos concluir, que elle cogitara de duas especies de importação, a federal e a estadoal [19].»

Isto posto, parece-nos escusado insistir mais sobre este ponto.

c) A segunda objecção apresenta um aspecto digno de maior attenção e exame.

[18] Entretanto, nos considerandos dos Accs. do Supremo Tribunal Federal de ns. 136 e 139 de 13 de julho de 1898 se encontra ainda essa rasão de decidir!

[19] Vide: Parecer da Commissão Especial em sua integra.

O dispositivo de uma *proposição subordinada*, qual se contém no numero 2º do art. 7º, e onde se trata *exclusivamente* da competencia da União, deve ter interpretação extensiva, de maneira que, pelo mesmo, sejam os Estados egualmente cerceados no seu direito tributario? Eis a questão.

Tendo em vista a *simples lettra* do texto e o logar da sua *inserção*, a resposta deve ser negativa, e pelos fundamentos, que em seguida apresentamos.

Conforme á Constituição federal, é da competencia *exclusiva* da União decretar: "Direitos de entrada, sahida e estada de navios, *sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras, que já tenham pago imposto de importação*".

E' precisamente da ultima parte, acima sublinhada, que pretende-se concluir contra o direito dos Estados.

Apreciemos, detidamente, o valor desta pretenção.

« A disposição constitucional, que foi transcripta, encerra uma proposição principal, modificada por uma proposição *subordinada* da especie, que os grammaticos chamam *oração participal*, e ao legislador, como ao jurisperito, não é licito ignorar, que uma proposição subordinada, formada por um participio *verbal*, é, forçosamente, *explicativa* ou *restrictiva* da proposição principal, a que a mesma se refere.

« Ora, a proposição principal do texto é: "é da competencia exclusiva da União decretar direitos de entrada, sahida e estada de navios", e a subordinada — "sendo livre o commercio de cabotagem, etc....". Que concluir dahi? Que os Estados não podem tributar o commercio interestadoal das mercadorias nacionaes? Logica e grammaticalmente, nada autorisa a semelhante conclusão.

« Seria forçar as palavras a dizer o que ellas não dizem, e torturar as leis da grammatica de maneira cruel! [20].»

[20] As observações *supra* foram escriptas por nós em uma discussão que, sob o titulo « Tributação Constitucional » sustentámos pela imprensa em 1896.

Desde então muito se tem discutido acerca do assumpto; mas, isto não obstante, ainda hoje estamos convencidos de que não errámos nos conceitos e conclusões, que a esse tempo nos pareceram accórdes com a mente do legislador constituinte. Todavia,

De facto, a *sub-clausula*, ligada, como está, á proposição *principal*, e com ella formando o periodo, não póde ser entendida, sinão, como *restrictiva* da mesma proposição, isto é, uma limitação, posta aos direitos de entrada, sahida e estada dos navios, e nada mais [21].

Em outros termos, — além dos direitos alludidos, não é licito á União cobrar nenhum outro, quer sobre os navios, quer sobre as mercadorias do commercio de cabotagem, — sejam estas nacionaes, ou estrangeiras que já tenham pago o direito de importação. E' uma prohibição imposta ao poder tributario da União; eis tudo.

E era necessaria semelhante disposição restrictiva? Sem duvida. Sem ella, nada impedia que a União tambem tributasse, não só, as mercadorias no seu commercio inter-estadoal de cabotagem, como ainda, que sobrecarregasse os navios empregados nesse commercio com outros impostos, além dos direitos explicitamente indicados [22].

Sobreleva não esquecer, que, conforme a legislação fiscal do ex-Imperio, os *direitos de entrada, sahida e estada* dos navios não eram os *unicos encargos* do commercio de cabotagem [23], e ainda agora, subsistem prescripções dessa natureza nas leis federaes, que podiam dar logar a taxas differentes [24], si a Constituição não houvesse estatuido o contrario.

— "Commercio de cabotagem" na sub-clausula do n. 2º do art. 7º quer dizer ou comprehende: *1)* o trafico ou navegação

tendo de tratar do mesmo assumpto no presente trabalho, procurámos *reconsideral-o* de novo, ainda que brevemente, sob os seus differentes aspectos, afim de harmonisal-o, o mais possivel, com os textos constitucionaes, que lhe são applicaveis.

[21] A hermeneutica juridica recommenda que se attenda sempre ao elemento grammatical; porquanto é de presumir, que o legislador quiz exprimir o *seu pensamento* segundo as fórmas grammaticaes *(grammatical purport)*. — «Palavras e phrases, *qualificativas*, referem-se ao ultimo antecedente... Uma disposição deve ser interpretada, como referindo-se á disposição ou clausula immediatamente precedente *(a proviso is construed to apply to the proviso or clause immediately preceding)*» — *Sutherland* — «Statutes and Statutory Construction». Chicago, 1891.

[22] Sem a delimitação alludida, a que ficaria reduzido o proprio direito *exclusivo* dos Estados em materia de exportação?

[23] O dec. n. 5585 de 11 de abril de 1874 cogita dessas imposições diversas, aliás, no intuito de isentar dellas aos navios de cabotagem.

[24] Vide: *Consolidação das Leis das Alfandegas* art. 566 e seguintes.

pela costa do paiz; *2)* o *transporte* de mercadorias de porto a porto *(de cabo a cabo)*[25], ou talvez, *precisando* melhor, *a entrada* ou a *sahida* destas de um porto para outro no mesmo paiz. E, conseguintemente, "*sendo livre o commercio de cabotagem*" não importa, só por si, uma negação implicita do direito tributario dos Estados com relação ás mercadorias alludidas; queremos dizer,— não é uma isenção de todo e qualquer tributo estadoal, si as mesmas mercadorias não a tiverem em virtude de outras disposições; é, pura e simplesmente, a liberdade garantida aos navios de fazerem o *commercio ou transporte costeiro* de mercadorias nacionaes ou estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação, isto é, a entrada e sahida livre das mercadorias transportadas, sem que o poder federal possa impor-lhes outro encargo, além dos *direitos de entrada, sahida e estada* dos navios, os *unicos* permittidos a este ultimo poder, nos termos expressos do citado art. 7º.

E' intuitivo que, si assim não fôra, isto é, si o legislador tivesse tido em mente comprehender os Estados na disposição referida, elle não iria inseril-a, como *sub-clausula restrictiva* de uma faculdade conferida á União; ou, ao menos, teria ajuntado alguma referencia expressa aos Estados, uma vez que a mesma se achava incluida num artigo, que estatuia sobre a competencia *exclusiva* daquella.

" Finalmente, (como já foi ponderado) si o legislador constituinte tivesse em mira isentar de todo e qualquer onus a importação de mercadorias nacionaes, tel-o-hia determinado em artigo ou paragrapho distincto, e não se servindo de palavras que se podem considerar, como simples complemento do n. 2º deste art. 7º.

" E' innegavel que a Constituição não diz abertamente — que os Estados podem tributar a importação de mercadorias nacionaes; entretanto, só prohibindo-o á União, permitte tacitamente

[25] No projecto de Constituição vinha mesmo *corteagem*, em vez de *cabotagem*; e na linguagem fiscal as palavras acima ditas são usadas, como synonymas (Regulamento das Alfandegas de 1860, cap. XII). «O *transporte* de generos e mercadorias de qualquer origem, de uns para outros portos da Republica, é o que se chama commercio de cabotagem.» —*Consolidação das Leis das Alfandegas*, art. 414, etc.

que os Estados, valendo-se do art. 12, recorram a tal medida como fonte de receita ; tanto mais, que não existe clausula expressa ou implicita, que lhes negue este direito (art. 65, n. 2).

" No n. 2 citado o legislador se refere aos impostos, que a União póde crear, e a liberdade de cabotagem, consagrada ahi, sómente á União diz respeito, para que esta jámais possa impor sobre a mesma navegação. Relativamente aos Estados, elles apenas estão prohibidos de crear impostos de transito por força do art. 11 n. 1 ; donde segue-se — que lhes é licito, á sombra do art. 12, lançar taxas aos generos que sahirem, navegados por cabotagem, para portos do Brazil " [26].

Não se ignora, que o Supremo Tribunal Federal tem proferido decisões em contrario, notadamente, nos seus recentes Accordãos de ns. 136, 139 e 141, os dous primeiros de 13, e o ultimo de 20 de julho de 1898, e o de n. 167 de 7 de junho de 1899. — Subsiste, porém, grande duvida, que taes decisões possam constituir *arestos* sobre tão importante materia... [27].

[26] *A. Milton*, ob. cit., pag. 37.

[27] Os Accordãos, ns. 136, 139 e 141, que foram proferidos sobre os mesmos fundamentos,— tiveram diversos votos divergentes. O Ministro Augusto Olyntho fundamentou o seu voto vencido assim: « Pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, a competencia dos Estados para decretar impostos só é limitada pelos arts. 7º, 9º, §§ 2º e 3º, 10 e 11 da mesma Constituição, que não obstam a decretação do imposto sobre mercadorias nacionaes importadas para consumo, desde que á União apenas compete tributar a importação de procedencia estrangeira, o que tambem podem fazer os Estados, quando destinadas ao consumo em seu territorio, uma vez que o producto do imposto reverta para o Thesouro Federal. Ora, si não ha prohibição expressa que vede aos Estados tributar a importação de procedencia nacional para consumo no seu territorio, sendo que sempre que a Constituição veda aos Estados ou á União alguma cousa, o faz em termos claros e expressos, do que é prova o art. 11 ;— a sua competencia é incontestavel *ex-vi* do art. 12 da mesma Constituição.

« O facto de não ficar discriminado no art. 9º o imposto sobre a importação de procedencia nacional não inhibe os Estados de creal-o por não contrariar o disposto nos arts. 7º, 9º e 11, n. 1 da Constituição.

« O argumento contrario, com fundamento no art. 7º n. 2 da Constituição, que declara livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes ou estrangeiras que já tenham pago imposto de importação, não me parece procedente, pois o que é livre por esse artigo não é a importação ou exportação, de que não cogita, e sim e commercio de cabotagem ás ditas mercadorias, que, sendo hoje privilegio da marinha nacional, é, segundo o art. 414 da *Nova Consolidação das Leis das Alfandegas*, o transporte de generos e mercadorias de qualquer origem de um para outros pontos da Republica.

« O legislador nesse n. 2 do art. 7º limitou o direito que a União tem de tributar a *entrada*, *estada e sahida* de navios, isentando os que se empregam no commercio de cabotagem, destinados ás mercadorias nacionaes ou estrangeiras que já tenham pago o imposto de importação ; mas, absolutamente, não teve em vista impedir

G — O que se deprehende dos considerandos dos Accordãos do Supremo Tribunal Federal é, antes de tudo, o intuito, muito louvavel, de impedir o progresso dos males e inconvenientes de semelhante *tributação interestadoal*, — o que aliás ninguem contesta ; mas, um fundamento, juridicamente solido, baseado sobre texto expresso da Constituição Federal, é o que não se encontra realmente em taes Accordãos.

— O Tribunal tem declarado que as leis estadoaes sobre a especie são inconstitucionaes: 1º) porque o imposto de importação é *exclusivo* da União ; 2º) porque é livre o commercio de cabotagem; 3º) porque a isenção visa fomentar e desembaraçar a utilisação e desenvolvimento da riqueza nacional [27a] (Const. art. 13, paragrapho unico e art. 35 n. 2); 4º) porque invade a esphera do poder federal (Const. art. 34 n. 5); 5º) porque é absurdo que os Estados, prohibidos de crear *impostos de transito* (art. 11 n. 1), possam tributar as mercadorias quando circulem pela costa ; 6º) pelas suas más consequencias, podendo a guerra de tarifas dos Estados *desunir* os "Estados Unidos do Brazil" ; 7º) porque é contra a jurisprudencia ame-

que os Estados tributem a sua exportação ou importação de mercadorias nacionaes, quando feitas por cabotagem.

« Os navios, é que ficam isentos do imposto de *entrada*, *estada e sahida*, sem prejuizo do direito dos Estados de tributarem as mercadorias e generos pelos mesmos transportados.

« Dar ao citado art. 7º, n. 2 da Constituição uma interpretação limitativa da competencia dos Estados para decretar impostos de importação e exportação de mercadorias nacionaes, de accordo com o art 12 da Constituição, além de crear differença, que não existe entre o commercio por agua e por terra (Calvo, *Decisões Constitucionaes*, 162), importa a annullação, em absoluto, para alguns Estados e parcialmente para outros, dos direitos e poderes, que lhes confere a Constituição e destoa do conhecimento, que o legislador não podia deixar de ter, das condições peculiares a cada Estado, principalmente, quando no Imperio já o commercio de cabotagem gozava de isenções, como se vê do decreto n. 5858 de 11 de abril de 1874, o que não inhibia as antigas provincias, hoje Estados, de cobrar os seus impostos sobre as mercadorias transportadas para o seu territorio por este meio. Entre o actual e o regimen passado a unica differença consiste em que, asseguradas pela Constituição as isenções do commercio de cabotagem, só por uma Constituinte podem ser abolidas.»

— Com o *voto vencido*, acima transcripto, assignaram egualmente:— *André Cavalcante*, vencido, pelos fundamentos do voto do Sr. Ministro Augusto Olyntho.— *Manoel Murtinho*, vencido, de accordo com o voto do Sr. Ministro Augusto Olyntho.— *Ribeiro de Almeida*, vencido, de accordo com o voto do Sr. Augusto Olyntho.— *João Barbalho*.— *H. do Espirito Santo*, vencido, adoptando para fundamento de meu voto os motivos expostos pelo Ministro Augusto Olyntho.

[27a] Esta razão apparece no ultimo Accordão de 7 de junho de 1899.

ricana, que o art. 387 do decreto n. 848 de 11 de outubro de 1890 manda observar, como subsidiaria á nossa [18].

Ora, não é preciso grande esforço de intelligencia, para demonstrar e convencer, que nenhuma das razões indicadas póde ser considerada indiscutivel, irrecusavel.

E' impertinente affirmar-se, que o *exclusivo* da União sobre a importação de *procedencia estrangeira* envolve a prohibição para os Estados de tributar a importação de *procedencia nacional*. E' tão clara a procedencia da razão contraria, que não precisamos nella insistir: — *in claris cessat interpretatio*...

Quanto á liberdade de commercio de cabotagem, tambem já ficou demonstrado, que della não se póde, logica e historicamente, concluir contra o direito tributario dos Estados na materia sujeita.

A allegação de que o imposto estadoal embaraça o desenvolvimento da riqueza nacional, não precisariamos dizer, será uma consideração economica muito acceitavel, mas, nunca, uma *razão de decidir* para o poder judiciario: este tem que cingir-se ao que está na lei, isto é, fundar a sua decisão nas disposições *facultativas* ou *prohibitivas* della, e nada mais.

A questão especial de saber, si os Estados estão privados de lançar impostos sobre a commercio interestadoal é, sem duvida, da maxima importancia, e por isso, nos reservamos tratar da mesma, mais adiante, afim de fazel-o de maneira mais detida; mas, desde já podemos affirmar, que, na hypothese, ella não involve uma razão concludente contra o direito dos Estados.

A prohibição de crear impostos de *transito pelo territorio de um Estado ou na passagem de um para outro* nada tem que ver com o caso em questão. Esta clausula (art. 11 n. 1º) da Constituição é de força constante, indiscutivel, para a União e os Estados. O que os Estados ora pretendem, é cousa muito outra: é tributar as *mercadorias*, não em transito, mas, depois de entradas para o *consumo* no seu *territorio*, assim como, as mercadorias da sua propria producção no acto de sahirem do seu territorio.

[18] Todos estes considerandos se encontram melhor desenvolvidos no recente Accordão de 7 de junho de 1899, que declarou inconstitucional o imposto de *estatistica*, cobrado no Estado do Ceará, em virtude de lei desse Estado. Houve votos vencidos.

Não constitue, portanto, uma razão de decidir ; ha, apenas, simples confusão de especies distinctas no *considerando* adoptado pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto ás más consequencias, provenientes da *tributação* do commercio interestadoal,— de certo, não ha quem ignore os males que dahi podem resultar... Mas, nenhum outro imposto da especie é apontado, como mais prejudicial, do que o lançado sobre a *exportação* dos proprios productos ; e no emtanto, elle ahi está expressamente declarado na Constituição ! Os impostos são necessidades duras, a que os povos se sujeitam, cada um segundo as condições economicas do proprio desenvolvimento, e não, com inteiro arbitrio na sua escolha, em obediencia aos *bons principios*, ou mesmo, para não *embaraçar* o movimento economico do paiz.

Em boa theoria, todo o imposto sobre a *circulação* ou *transporte* devera ser abolido. Entretanto, qual o Estado ou paiz, que jámais os dispensou, debaixo desta ou daquella fórma ?

Seja, porém, como for, e qualquer que seja o valor do *considerando*, a verdade é, que elle não póde ser admittido, como razão de decidir, acerca da *validade* de um imposto fundado em lei.

— Quanto aos *arestos* da jurisprudencia americana, são incontestavelmente um grande *subsidio* para a decisão dos casos analogos, porventura, sujeitos ao judiciario de nosso paiz.

Muito ha, porém, que examinar e bem *distinguir*, para poder-se affirmar, que as suas regras e principios sejam realmente applicaveis ás nossas controversias.

Deste ponto diremos melhor, depois de ter apreciado a disposição do art. 34 n. 5 da Constituição, relativamente ao commercio interestadoal.

7 — A objecção, que os Estados não podem tributar as *mercadorias entradas por cabotagem*, por ser isso contrario ao *regulamento do commercio interestadoal* é, sabidamente, uma applicação da *doutrina americana* a casos semelhantes, ainda que não identicos em sua maioria, quer *confrontadas* as disposições de direito, quer *examinadas* as condições dos proprios factos.

Como o alludido texto constitucional foi transplantado da Constituição daquella Republica, parecera, talvez, á primeira vista, que tambem seria de boa razão, applicar-se-lhe a mesma jurisprudencia,— muito embora, ás vezes, sem uma analyse criteriosa dos *casos* comparados...

Os Estados Americanos, durante a sua vida na *Confederação*, isto é, quando elles se consideravam outros tantos *soberanos*, levaram o seu *particularismo*, em materia de *regulamentos* e *de impostos* sobre o *commercio interestadoal*, a tal ponto, que as *animosidades* e *prejuizos locaes estimulados* chegaram a ameaçar a propria paz e segurança da União [29]!

« Fôra, com effeito, ocioso e illusorio suppôr, diz Story, que, dada a existencia de treze Estados independentes, possuindo o poder exclusivo de regular o commercio,— pudesse haver qualquer uniformidade de systema, ou qualquer harmonia e cooperação para o bem geral. Medidas de natureza commercial, adoptadas em um Estado por motivo de seus proprios interesses, deviam muitas vezes encontrar embaraço ou rejeição em outros Estados, por motivos semelhantes.

Si um Estado, por exemplo, julgava um acto de navegação favoravel ao seu crescimento, a efficacia dessa medida podia ser desfeita pela rivalidade ou policia do Estado vizinho. Si um lançava direitos para manter o proprio governo, não faltavam *tentações* nos seus vizinhos para adoptar o systema do *livre-cambio*, e desta sorte, attrahiam para si um quinhão maior do commercio estrangeiro ou nacional [29a].»

E não era só com exigencias *regulamentares* ou com direitos mais ou menos gravosos, que a legislação dos Estados difficultava o commercio entre si e com as nações estrangeiras ; havia, além disso, na mór-parte delles, não só, impostos *discriminativos*, conforme a origem ou procedencia da mercadoria tributavel, muito embora fosse esta do proprio paiz, como ainda, outros que *prohibiam*, mesmo, a entrada ou circulação interestadoal das proprias mercadorias !

[29] *Story* — "Commentaries on the Constitution", § 259 e segs.
[29a] Aut. e ob. cit.

Sentiu-se, então, a perturbação crescente de tão vitaes interesses ; e a sua ruina seria imminente, inevitavel,— a menos que um remedio nacional não fosse applicado.

De que servia que o Congresso da Confederação tivesse o direito de fazer tratados e convenios commerciaes com outras nações, si elle não possuia os meios de leval-os a effeito no proprio paiz ; — ficando, ao contrario, os mesmos sujeitos ás leis e á tributação, as mais diversas, que cada Estado entendesse de maior conveniencia para o seu particular interesse ? !

Fôra, portanto, como um remedio de urgente necessidade, indispensavel, para pôr termo a esse estado intoleravel de cousas, que, depois de grande discussão, resolveu-se adoptar na Constituição Federal de 1787 certa ordem de disposições, que, nas circumstancias, pareciam as mais efficazes, taes como:

1) que todos os impostos, direitos e tributos deviam ser uniformes em toda a extensão dos Estados-Unidos (Const. Am. art. I, § 8º n. 1);

2) que ao Congresso competia regular o commercio com as nações estrangeiras, bem como, o dos Estados entre si e com as tribus indigenas (art. e paragrapho citado n. 3);

3) que nenhum Estado podia, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou exportação, salvo os ***absolutamente necessarios*** á execução de suas leis de inspecção (art. cit. § 10 n. 2);

4) que nenhum Estado podia igualmente, sem o consentimento do Congresso, estabelecer direitos de tonelagem sobre os navios. (art. e paragrapho citado n. 3).

— Como se vê, tratava-se, sobretudo, de ***unificar ou centralisar*** poderes, que até então eram possuidos e exercidos pelos Estados, mas de maneira prejudicial ao interesse commun da Nação. Muito importa, não esquecer esta circumstancia historica, para se poder bem avaliar das respectivas disposições, quando, por ventura, confrontadas com as similares da Constituição Brazileira.

A efficacia de taes medidas na America era, mais que tudo, esperada dessa *faculdade superior*, que foi reservada á União, de ***regular*** o commercio internacional e interestadoal.

Ora, sabidas estas circumstancias, não é preciso dizer, que, muito embora na Constituição Brazileira se encontrem dispositivos analogos sobre os pontos indicados, elles não podem conferir exactamente com os da Constituição Americana, nem pelo seu conteúdo, nem pela sua razão historica. Emquanto, pela primeira, procedeu-se a uma *divisão completa de rendas* entre a União e os Estados, declarando-se os casos de *competencia exclusiva*, ou *cumulativa*, de uma e de outros, bem como, o que lhes é vedado na materia; — pela segunda, em vez de ser especificada a *competencia positiva* dos Estados sobre impostos, apenas foram postos *certos limites* a essa competencia, em relação a determinados objectos. De maneira que, si da attribuição do Congresso de "*regular o commercio*" não fosse licito, ás vezes, concluir contra varios impostos estadoaes, porventura, inconvenientes, — aos mesmos Estados ainda sobrariam meios e modos de reiterar os *males conhecidos*, que o legislador de 1787 teve, sobretudo, em mente supprimir ou evitar...

Mas, — admittindo que essas differenças pouco valham, — é, comtudo, de saber que, nem por isso, a jurisprudencia americana poderá *servir sempre* de argumento para, em vista della, negar-se, *em absoluto*, aos Estados da Federação Brazileira o seu poder tributario sobre o commercio interestadoal.

Com effeito, mesmo na America, cuja Constituição prohibe aos Estados lançar direitos sobre a *importação* e a *exportação*, sem distinguir entre a sua *procedencia*, — si nacional, si estrangeira, — ou entre *sahida* para fóra do paiz e a de um para outro Estado da União; é, não obstante, ponto muitas vezes já decidido, que a clausula prohibitiva da Constituição não se applica: — quanto á importação, ás *mercadorias nacionaes* de outros Estados, nem ás estrangeiras depois de haverem sahido das mãos do importador e terem entrado para o consumo e massa da propriedade movel do Estado [30]; — e quanto á *ex-*

[30] "*The term does not refer to articles imported from one State into another, but only to articles imported from foreign countries*". — *R. Desty*, The American Law of Taxation, I, pag. 232. O autor funda a alludida regra em 14 *julgados* da Suprema Côrte. Cf. *Hare*, nota [14] á pag. 273 retro.

— « Um imposto do Estado sobre artigos vindos de outro Estado não é um im-

portação, aos productos de um Estado, emquanto elles não se acharem em acto de effectivo transporte (*until actually started in course of transportation to the State of their destination*) para o outro Estado, a que se destinam [30a].

Nos ultimos tempos, nenhuma autoridade mais valiosa se póde citar sobre a materia, do que o juiz Miller, da Suprema Côrte Americana; vejamos, pois, como elle se pronuncia, a proposito de um dos mais importantes julgados:

« A unica questão de importancia levantada sobre os impostos de *importação* ou *exportação* tem sido a de saber, si estas palavras se applicavam a artigos transportados entre os Estados. Foi assentado que a palavra *imports* empregada nesta clausula (da Constituição) não se applica a artigos introduzidos ou transportados de um Estado para outro; que elles não eram *importação* ou *exportação* no espirito da Constituição; e que dita clausula *sómente referia-se* a artigos importados de paizes estrangeiros para os Estados-Unidos.

« O ultimo caso fôra de uma lei do Alabama, tributando o *wiskey* importado naquelle Estado. Insistiu-se, que era um acto de importação, e, conseguintemente, um imposto prohibido pela clausula constitucional.

« A Côrte, porém, decidiu que não era importação, e que, sob este fundamento, o imposto não era invalido [31].

posto de importação » *Calvo* — " Decisiones Constitucionales " II, pag. 67. Este autor apoia-se egualmente em numerosos julgados da Suprema Côrte.

— « A disposição não se applica a artigos transportados de um Estado para outro » *Cooley* — " Constitutional Limitations ", pag. 594 e nota *ibi*.

[30a] « *The products of one State, intended for exportation to another State, do not cease to be a part of the general mass of property in the State, subject, as such, to its jurisdiction and taxation in the usual way, until they have been shipped, or have been started upon such transportation in a continuous route or journey* » *Pomeroy* — " An Introduction to the Const. Law ", pags. 234 e 662.

Esta regra tem sido constantemente mantida pelos julgados da Suprema Côrte; e sabendo-se que a Constituição americana prohibe, em absoluto, o imposto de *exportação*, é de convir que a jurisprudencia admittida não póde ser mais liberal, quanto ao direito tributario dos Estados.

Não temos, porém, que occupar-nos, por emquanto, do imposto de exportação; delle fallaremos mais adiante.

[31] Eis aqui o original: « *The only question of any importance, that has ever arisen about the taxation of imports or exports, has been — whether the words are applied to articles carried between the States. It has been held, that the word « imports », as used in this clause, did not apply to articles imported or transported from one State into another, and that they were not imports or exports within the meaning of the Constitution; that it only*

Diante deste testemunho, tão claro e decisivo, do illustre juiz da Suprema Corte, além de muitos outros certamente valiosos, reconhecendo o direito tributario dos Estados, como *doutrina assentada*, na hypothese em questão,— não precisamos, com certeza, accrescentar novos documentos ou opiniões, para asseverar, que a jurisprudencia americana não póde ser invocada discricionariamente entre nós para, por ella, contestar-se aos Estados da União Brazileira a faculdade de tributar os generos do commercio interestadoal, quando importados para o seu consumo effectivo. Vem a proposito ainda lembrar, que na America foi o poder judiciario, quem achou prudente estabelecer distincção entre a *importação estrangeira e* a *interestadoal*, para o fim de reconhecer o direito dos Estados em relação aos generos da segunda [32], por não havel-a feito a Constituição Federal; ao passo que, no Brazil, foi a propria Constituição que consagrou logo, para os devidos effeitos, a declaração *expressa*, de que o *exclusivo* da União só se refere á importação de *procedencia estrangeira*, e não mais.

8 — Quanto aos argumentos em contrario, tirados da clausula constitucional,— que o *regulamento do commercio internacional* e *interestadoal* pertence exclusivamente á União,— não se nega o facto, de que o Judiciario se tem, por muitas vezes, fundado nella, para declarar invalidos a diversos impostos lançados sobre os generos do commercio interestadoal pelas legislaturas dos Estados. E assim fazendo, o Judiciario exerce, sem duvida, o seu direito incontestado de *interprete final* da Constituição, como elle é tido e considerado na Republica Americana.

referred to articles imported from foreign countries into the U. States. The latter was a case in which Alabama had passed a statute taxing all the wiskey imported into the State. « It was insisted that it was an imp rt, and consequently its tax in that way forbidden by the clause now under discussion. The Court, however, held that it was not an import, and the tax was not void for that reason » — *Miller*— "Lectures on the Const", pag. 251. N. York, 1891.— Cf. *Thayer*— Cases of Const. Law, pag. 1922. e segs.

[32] Para evitar qualquer inferencia maior, do que se contém no topico *supra*, diremos desde já: « Na America não se lança *imposto de importação*, propriamente tal, aos generos importados de um Estado para outro; lançam-se impostos de denominações diversas, em regra — « LICENÇAS » sobre os generos alludidos, quando *effectivamente* entrados para o consumo. Veremos adiante, que é tambem um *direito* desta especie, que sustentamos competir aos Estados federados do Brazil.

E' um facto historico e na consciencia de todos, que a *alludida clausula* fôra consagrada na Constituição Federal, como um *meio seguro* de garantir o commercio, sob ponto de vista da sua *liberdade* e *igualdade*, na União e nos Estados; e conseguintemente, desde que uma lei de imposto ou outra qualquer dos Estados vae de encontro á mente do legislador constituinte, e o caso é, porventura, sujeito ao Poder Judiciario, este procede muito correctamente, declarando a invalidade da mesma.

Não é licito, porém, affirmar que a disposição similar (art. 34 n. 5) da Constituição Brazileira fosse *positivamente* estatuida com o mesmo pensamento e fim ulterior...

Na America a interpretação ampliativa do texto constitucional vem, não só, da sua razão historica conhecida, como ainda, da circumstancia de a Constituição não ter *nomeadamente* estabelecido desde logo todas as clausulas, proventura, capazes de assegurar a liberdade do commercio interestadoal. Limitando-se a vedar aos Estados os impostos de importação, exportação e tonelagem de navios, é manifesto, que lhes deixara, não obstante, uma esphera de acção muito lata, susceptivel de abusos. Basta lembrar, que os Estados, no silencio da lei, podiam muito bem lançar pesados tributos sobre o *transito e transporte* das pessoas e cousas desse commercio, para avaliar-se das más consequencias possiveis nesta direcção...

No Brazil, o facto passou-se, de modo todo contrario. Em uns textos a Constituição definio quaes os impostos, que eram da *competencia exclusiva*, quer da União, quer dos Estados, e em outros prevenio ou vedou *expressamente* a autoridade de ambos a semelhante respeito; sendo para notar, que os impostos, desde logo prohibidos, são, justamente, aquelles que podiam ser os mais prejudiciaes á liberdade e igualdade do commercio entre os Estados.

De certo; não se póde negar que, pelos dispositivos do § 2º do art. 9º e do n. 1 do art. 11, e pela *competencia exclusiva* da União, consagrada nos ns. 1º e 2º, e § 2º do art. 7º, a liberdade e igualdade do commercio interestadoal ficaram bastantemente garantidas, contra quaesquer pretenções descabidas por parte dos Estados. E por isso, nenhuma razão acceitavel

se offerece, que torne *ainda* necessario recorrer *interpretativamente* ao disposto no art. 34, n. 5 da Constituição, para o fim de *restringir* ou *annullar*, em parte, o poder tributario dos Estados...

Por outro lado, é facto sabido, que o Congresso Constituinte não votou semelhante disposição (art. 34, n. 5), tendo em vista um *remedio* das condições más, então predominantes nesta ordem de factos, como succedera na America do Norte.

Não ha duvida que, por força della, póde o Congresso Nacional *regular*, como melhor parecer, o livre commercio externo e interno do paiz,— e *velar*, para que os governos estadoaes, por sua legislação, não contrariem ou obstem a boa efficacia das leis federaes ou dos tratados a este respeito; tudo isto cabe no objecto e fins do n. 5 do art. 34 da Constituição. Mas pretender, além disto, que o poder tributario dos Estados *é* ou *não é*, *prevalece* ou *aniquila-se*, conforme a latitude ou *interpretação ampliativa* que se queira dar ao texto supradito; é cousa, que não esteve na mente do constituinte brazileiro, e nem seria licito suppol-o, em vista do modo completo e positivo, pelo qual o mesmo deixou traçada a esphera da competencia tributaria entre a União e os Estados.

Ao contrario, da fórma, porque a materia foi prevista e disposta na Constituição, nem o Congresso federal, por lei ordinaria, nem o Poder Judiciario, por decisão interpretativa, podem *cercear* as faculdades tributarias, privativas dos Estados, — sob o fundamento de que assim convém ao "*bom regulamento*" do commercio interestadoal.

Todo poder ou direito, declarado pela Constituição, como sendo da *competencia exclusiva* de um poder publico, não depende de nenhum outro para o seu exercicio, e muito menos, poderá ser *restringido* ou *annullado*, por méra interpretação de autoridade estranha. Esta regra é de procedencia, intuitiva, irrecusavel [32a].

Conhecidas, como são, as condições restrospectivas da legislação anterior do Brazil, com relação ao commercio em todos os seus ramos, a disposição do art. 34, n. 5 da Constituição Fe-

[32a] « Uma outorga *(a grant)* do *todo* é incompativel com a existencia de alheio direito a uma *parte*, » diz Story. — Ob. cit. § 1067.

deral é simples *affirmativa*, aliás, dispensavel em vista da *unidade* da lei commercial, — de que a referida materia continuava na Republica, como havia sido no Imperio, a ser da attribuição *exclusiva* do Poder Legislativo Nacional.

O legislador quiz deixar bem claro, que, não obstante a partilha de poderes, conforme ao regimen federativo, entre a União e os Estados, os ultimos não podiam legislar sobre o commercio com as nações estrangeiras, nem sobre o dos Estados entre si e com o Districto Federal,— bem como, "alfandegar portos, crear ou supprimir entrepostos, etc. etc.".

Estas palavras finaes da disposição citada e o conteudo da que se lhe segue immediatamente [32b], deixam ver com toda clareza, qual fosse o verdadeiro intuito do poder constituinte, dando ao Congresso Nacional o *direito privativo* de regular o commercio.

Mas, pretender ou concluir desse direito, que o mesmo Congresso se torne o *arbitro supremo*, com relação ás faculdades tributarias dos Estados, — ou que no alludido *direito* se inclue argumento bastante, para declarar nullo o *poder tributario estadoal*, quando assim convenha; é o que não podemos, de fórma alguma, admittir, por ser repugnante com os outros textos expressos da Constituição sobre a materia de impostos.

Si tanto importasse a disposição do art. 34, n. 5, então inutil fôra ter-se declarado em artigos especiaes, que era da *competencia exclusiva* dos Estados — *decretar* taes e taes impostos... A palavra *exclusiva* perdia a sua razão de ser, á força do seu significado.

Estamos, porém, certos, de que o legislador constituinte não procedeu de maneira tão contradictoria; pelo contrario, decretando a partilha das rendas, fêl-a de um modo certo e positivo, tanto para a União, como para os Estados, e sem ter deixado a sua effectividade, dependente de nenhuma outra clausula implicita, á mercê da interpretação posterior de qualquer dos poderes ordinarios.

[32b] "Legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado ou se estendam a territorio estrangeiro" (Art. 34, n. 6).

Concluimos, pois, que, quando entre nós se tiver de invocar os argumentos da jurisprudencia americana, para casos semelhantes, cumpre muito attender:

1) que, na America, a intenção do legislador constituinte fôra sabidamente de, pela clausula — *to regulate commerce*, armar o poder federal do direito de impedir ou annullar quaesquer actos dos Estados, — *inclusive a tributação abusiva*, — quando contrarios á *liberdade e egualdade* do commercio interestadoal;

2) que, naquella Republica, não se fez, como entre nós, uma divisão das rendas publicas, com a declaração expressa das que pertenciam, *exclusivamente* ou não, aos Estados, — e que é, justamente, por ter continuado *indefinida* a faculdade dos mesmos na materia tributaria, que o Judiciario se considera autorisado a intervir para o fim de, mantendo o pensamento do legislador constituinte, declarar invalidos a certos impostos estadoaes, desde que se mostram offensivos da clausula em questão.

9 — Não se póde seriamente contestar, que, no Brazil, as cousas se passaram, ou são, de maneira muito diversa, como acima já se disse; além de que, si fossemos examinar o valor das decisões da Suprema Côrte Americana, por vezes, invocadas, como razões ou *considerandos* dos Accordãos [33] do Supremo Tribunal Federal, veriamos que, na sua maioria, ellas não podem mesmo suffragar a doutrina, que se tem pretendido estabelecer, como jurisprudencia constitucional em nosso paiz.

[33] Nos referimos, de preferencia, ao Acc. do Supremo Tribunal Federal, mais recente, de n. 167 de 7 de junho de 1899.

Os casos e decisões *invocados*, como argumento, nesse Accordão, foram os seguintes:

— *Brown et Al. v. The State of Maryland* (1827). Tratava-se de uma lei estadoal, exigindo do importador a taxa de $30 pela licença, que devia ter, para poder vender as mercadorias importadas do estrangeiro, e, no caso sujeito, — o importador fôra accusado de ter vendido *um pacote de mercadorias estrangeiras importadas*, antes de ter obtido dita licença. Exposta a materia pelo *Chief-Justice Marshall*, a Côrte decidiu: que o direito de *importar* incluia o de vender, *em grosso*, os generos importados nos mesmos envolucros, em que vinham do estrangeiro; e que, conseguintemente, um imposto estadoal, lançado sobre o importador ou sobre as mercadorias em taes condições, era invalido, por ser um imposto de importação, — para que os Estados não tinham competencia. Vide a decisão citada em sua integra em — *Thayer*, "Cases of Constitutional Law", pag. 1826 e segs.

— *Law v. Austin*. Não offerece maior argumento, do que o caso precedente; nelle, mais uma vez foi decidido que, — emquanto o objecto importado permanece a *propriedade* do importador, na sua fórma ou pacote original, qualquer imposto sobre o mesmo é um direito sobre a importação; mas os *artigos importados* podem ser tri-

Não podemos entrar nesse exame, porque elle nos levaria muito longe dos limites traçados ao presente capitulo. Limitamo-nos a algumas informações, que não podem ser omittidas.

— Os autores diversos e os proprios juizes da Suprema Côrte são accórdes em declarar a difficuldade enorme de fixar *até onde vai* a competencia do poder federal para interceptar a autoridade dos Estados, annullando as leis ou tributos destes, sob o fundamento de serem offensivos ao *regulamento do com-*

butados, depois de ter sahido das mãos do importador, ainda que permaneçam nos pacotes originaes. — (*Waring. v. The Mayor)*. Vide — *R. Desty*, « The Const. of the U. States » pag. 187 e segs. — *Cooley*, « Constitutional Law » pag. 70, *nota* 2.

— *Cook v. Pennsylvania* (1878). Tratava-se de um imposto sobre mercadorias vendidas em leilão nos mesmos envolucros, em que tinham sido importadas do estrangeiro. Nos considerandos se alludiu ás decisões anteriores de casos analogos, e mais uma vez se confirmou a doutrina, que o imposto lançado sobre generos *vendidos nos pacotes originaes do importador*, — antes de se terem incorporado á propriedade geral do paiz, é um imposto de importação, e, por tanto, nullo.

Além disto, o imposto impugnado era de caracter *discriminatico*, isto é, maior ou menor, segundo a procedencia dos generos importados, — o que tambem é prohibido pela Constituição. Vide — *Thayer*, Cases cit. pag. 1989.

— *Leloup. v. Port of Mobile* (1888). Tratava-se de imposto creado por lei estadoal sobre as rendas brutas da *Western Union Telegraph Company*, arrecadado dentro do Estado. A questão importante era a de saber, si uma companhia, incorporada por acto do Congresso Nacional para o serviço da transmissão de despachos entre os Estados, e entre os Estados-Unidos e os paizes estrangeiros, pódia ser prohibida de funccionar em um Estado, por não querer pagar as respectivas taxas do mesmo. A Suprema Côrte não entrou na apreciação do valor desta questão especial; mas, encarando o imposto, como offensivo da clausula constitucional sobre o *regulamento do commercio*, declarou-o invalido. Accrescentou, porém, que semelhante decisão não *vedara* o Estado de tributar a propriedade dos individuos occupados nesse commercio, — estabelecidos *(located)* no Estado, do mesmo modo, por que era tributada a propriedade de outros quaesquer cidadãos.

Entretanto, devemos observar, no caso — *Osborne v. Mobile*, a Côrte decidira, justamente, o contrario, isto é, confirmou a validade do imposto. — *Thayer*, Cases cit. pags. 1950 e 2095 e segs.

— *Tiernan v. Rinker*. O que se decidiu foi: « que o principio da *egualdade* da tributação requer, que artigos, produzidos em um Estado, não sejam tributados em outro, si a mesma especie de artigos não fôr ahi tributada com igual taxa » — *Desty*, ob. cit. pag. 294; *Story*, Comm. cit. pag. 706, *nota*.

— *Robbins v. Shelby County* (1887). Tratava-se de imposto de licença, exigido de um vendedor ambulante *(drummer)* de mercadorias, *por amostras*, de um Estado em outro. A questão foi largamente examinada sob o ponto de vista da liberdade do commercio interestadoal, e o imposto declarado invalido, por ser offensivo da clausula constitucional — que dá ao Congresso o direito de regular o commercio. *O Chief-Justice Waite* e dous outros juizes, apoiando-se em argumentos e decisões anteriores, votaram pela legalidade do imposto. — *Thayer*, ob. cit. pag. 2056 e segs.

Ahi temos os *casos* citados e as *razões de decidir*, *aliás*, *differentes*, com as quaes se procurou, não obstante, firmar a *boa doutrina* entre nós... Além disto, é de saber, que, si houvesse necessidade, não seria difficil contrapor diversos outros julgados da propria Suprema Côrte Americana áquelles, a que acabamos de referir-nos. Mas, dispensando-nos de semelhante tarefa, parece-nos inteiramente fóra de duvida, que nos proprios casos, de que se tirou argumento, nada ha que autorise a concluir que os Estados não possam tributar as mercadorias nacionaes importadas, depois de entregues ao effectivo consumo dos mesmos.

mercio interestadoal (Const. Am., art. I, § 8, n. 3). A difficuldade vem, principalmente, destas circumstancias peculiares á materia: — primeira, a *quasi impossibilidade* de traçar esphera determinada para as leis de policia e fiscalisação *(police and inspection-laws)*, que os Estados podem sem duvida adoptar, mesmo, com relação ao commercio interestadoal, — sobretudo, a respeito de casos, não ainda regulados especialmente por lei do Congresso; — segunda, o direito irrecusavel dos Estados de *regular* e *tributar*, como entenderem, os actos e objectos do commercio interno do proprio territorio, e a difficuldade de *fixar* um limite entre este commercio e o interestadoal, propriamente dito; — terceira, a *impossibilidade*, aliás consequente das duas circumstancias mencionadas, de *definir*, na pratica, para os differentes negocios e especies, o que se deve entender por *commercio interestadoal* nos termos da clausula constitucional.

As discussões, os pareceres e considerandos dos julgados a esse respeito, são os mais discordes e diversos, *maxime*, tratando-se de annullar *impostos estadoaes*, sob a sancção da referida clausula.

Não ha duvida que, como regra geral, está estabelecido: "*Interstate commerce cannot be taxed at all by the State*", — e mais ainda: "*a State cannot directly or indirectly tax the importation of goods from another State*". Assim se lê, com effeito, nas razões de decidir de muitas sentenças da Suprema Corte; porque, accentua-se, — o imposto estadoal, nas hypotheses ditas, seria contrario ao "*regulamento do commercio*", que só ao Congresso, e não aos Estados, incumbe decretar [34].

« Mas, quando se tem de apreciar cada caso em particular, a applicação da sobredita regra torna-se da maxima difficuldade.

« Esta questão de impostos, diz o professor J. Ordronaux, — no tocante ao commercio interestadoal, é cheia de condições perplexas *(perplexing conditions)*, que exigem constantemente o mais apurado engenho das Côrtes, afim de harmonisar as repectivas decisões. Infelizmente esses esforços nem sempre teem tido successo e, em consequencia, nos achamos diante de jul-

[34] Vide: *J. I. C. Hare*, loc. cit. e *J. Ordronaux*, ob. cit. pag. 468 e seg.

gados, que, embora tenham decidido um caso particular, deixam, todavia, atrás de si grande incerteza quanto á extensão de sua applicabilidade pratica a casos analogos... Mas, em qualquer hypothese, a solução do problema consiste em *determinar os limites*, até onde, um Estado póde levar o seu poder tributario, sem que o seu acto não seja uma violação da garantia constitucional — *de iguaes privilegios e immunidades* — reconhecida aos cidadãos dos Estados-Unidos, onde quer que commerciem dentro da União.

« Tão vasto é o terreno, no qual póde ser exercida a tributação estadoal, sobre as pessoas, a propriedade, profissões ou negocios dentro de seus limites, e tão intrincados são os problemas que dahi resultam, muitas vezes, em vista do poder e direito do Governo Federal de — *regular* —, tanto o commercio nacional como o extrangeiro, que torna-se extremamente difficil traçar uma linha que separe as duas jurisdicções, definindo o ponto exacto, onde termina a autoridade superior do Congresso, e onde começa a dos Estados.

« Em todo o caso, observa o mesmo autor: Não se póde questionar, que cada Estado precisa obter rendas para os fins do seu governo, tendo o poder de procural-as pelo lançamento de tributos convenientes. Quanto aos meios e á maneira de fazel-o, elle deve ser a autoridade suprema e o juiz exclusivo. Agindo dentro dos preceitos da sua propria Constituição, o Estado é livre de crear qualquer systema de tributação... que bem lhe pareça [35].»

Por sua vez, o juiz *Cooley*, presidente da *"Intrestate Commerce Commission"*, elle, partidario decidido da autoridade ampla, exclusiva, do Congresso para *regular*, como melhor entenda, o commercio nacional, disse, não obstante, ao occupar-se das condições diversas do assumpto: « A linha de distincção entre o que constitue uma interferencia no commercio e o que é um mero regulamento de policia (*policia*, no seu sentido geral) é, ás vezes, extremamente escura e sombreada, e por isto, não é de

[35] Aut. e ob. cit. pag. 291 e segs. o 312 e segs. Cf. *A. Carlier*, — ob. cit. vol. 3°, pag. 293 e seg.

admirar que distinctos juristas discordem, quando se esforçam por classificar os casos que surgem...» [36].

« A questão de saber, observa *Story*, si o poder conferido ao Congresso sobre o commercio é exclusivo, e de outro lado, si os Estados podem estabelecer *regulamentos*, não incompativeis com os prescriptos pelo Congresso, é uma daquellas, a cujo respeito se tem manifestado diversidade de opinião entre os juizes da propria Suprema Côrte, em varios casos importantes [37]. »

O juiz *Miller*, na exposição da sentença sobre o caso "*Hinson v. Lott*" pondera semelhantemente:

« A questão sobre a natureza do poder de "*regular o commercio*", e *até onde* este poder é exclusivamente investido no Congresso, tem sido sempre difficultosa, e, mui raro, tem sido entendida por esta Côrte de maneira unanime [38]. »

No caso "*Hall v. De Cuir*", o *Chief-Justice Waite*, ao expor a opinião da *Suprema Corte*, ajuntou estas considerações: « A linha, que separa os poderes dos Estados, deste poder exclusivo do Congresso, nem sempre é assás distincta, e, muitas vezes, é difficil determinar, a qual dos lados pertence o caso...

« Os Juizes, não raro, divergem em suas razões sobre a decisão; em que tomam parte. Em taes condições, seria tarefa inutil pretender *fixar uma regra* arbitraria, pela qual devesse a mesma linha ser traçada para todos os casos.

« E' muito melhor deixar, que *materia tão delicada* seja assentada em cada caso, sob o ponto de vista dos direitos particulares, envolvidos no mesmo [39]. »

— De certo; a discordancia e a contradicção mesmo de numerosos julgados das Cortes Americanas sobre o assumpto, são notorias, servindo, desta sorte, para confirmar quanto os autores citados e outros assignalam sobre a sua difficuldade pratica [40].

[36] "Constitucional Limitations", pag. 722.

[37] "Commentaries on the Const.", § 1072, notas.

[38] *Thayer* — Cases, pag. 1928.

[39] *Ibidem*, pag. 1983.

[40] A este respeito, póde-se tambem vêr "Tributação Constitucional", no *Jornal do Commercio* de 1896, citado á pag. 274, nota [17].

Entretanto, restringindo as nossas vistas ao ponto limitado que nos occupa, duas cousas se verificam das decisões da Suprema Corte Americana: primeira, que os impostos estadoaes só são *annullaveis*, quando cream obstaculo á *liberdade* e *igualdade* do commercio interestadoal, como os de *transito* e *transporte* ou *intercurso* das pessoas e cousas entre os Estados, e os de caracter *discriminativo*; segunda, que, em todo o caso, fazem sempre *resalva* do direito tributario dos Estados sobre as pessoas estabelecidas ou as *cousas trazidas definitivamente* para o territorio dos mesmos. E' o que facilmente se poderá averiguar dos proprios casos, aliás julgados, como offensivos ao *" regulamento do commercio"* [40a].

Vejamos alguns dentre os mais importantes.

Nos casos — *Reading Railroad Co. v. Pa.*,— *Passanger Cases*, — *State Freigth Tax*, — *Glaucester Ferry Co. v. Pa.*,— *Philadelphia Steamship Co. v. Pa.*,— *Crutcher v. Kentucky*, — *Covington and C. Bridge Co. v. Kentucky*, — o objecto da questão e a razão de decidir foram a *liberdade* ou *isenção* do *transito*, *transporte*, *viação* ou *intercurso* entre os Estados, direitos, que o legislador federal deve garantir.

Nos casos — *Robins v. Shelby County Taxing District*, — *Mc Call v. California*,— *Leloup v. The Port of Mobile*, — *Brennan v. Titusville* e outros,— tratava-se da *liberdade* de negocio e *intercurso* de pessoas que, como agentes ou *negociantes ambulantes* vindos de outros Estados, se consideravam *prohibidas* de *commerciar* pelas leis estadoaes, que lhes impunham a condição de *prévia licença*, por meio de tributos. O judiciario entendeu, que essa condição repugnava á *liberdade* de commercio e á *igualdade* de *privilegios* e *immunidades*, que o cidadão americano deve ter em qualquer Estado da União.

Nos casos — *Bawman v. Chicago*,— *Minnesota v. Barber*, — *Brimmer v. Rebman*,— *Voight v. Wright*, — *Leisy v. Harden*,— tratava-se de leis *reputadas prohibitivas* da entrada ou venda de generos, por motivos diversos, e a Suprema Côrte tambem annullou-as, por contrarias á liberdade do commercio.

[40a] Vide: "Tributação Constitucional" cit. art. V, 2ª serie, de 11-8-96.

Nos casos — *Cook v. Pennsylvania,— Walling v. Michigan,— Lying v. Michigan,—* tratava-se de *impostos discriminativos*, isto é, impostos *particularmente* lançados, *segundo a procedencia* dos productos ou porque o tributado não era residente no Estado; conseguintemente, de manifesta inconstitucionalidade.

Entretanto, importa tambem saber: que nos casos — *Woodruff v. Parham,— Hinson v. Lott,— Machine Co. v. Gage,— Licence Cases (diversos), — State Tax on Gross Receipts,— Maine v. Grand Trunk, — Brown v. Houston,— Mobile v. Kinball,— In re Rahrer* e outros, — tratando-se, em todos elles, de tributos, que, sob differentes titulos, affectavam ás pessoas ou cousas do commercio interestadoal; isso não obstante, a Suprema Côrte sustentou nas diversas decisões a constitucionalidade do poder tributario dos Estados.

— Sobre essa importante questão, é ainda opportuno transcrever para aqui o que em data recente escreveu um dos mais distinctos constitucionalistas americanos. H. Campbell Black, depois de ter apreciado o objecto e fins da clausula constitucional, que dá ao Congresso o direito de *regular* o commercio nacional e estrangeiro, e sua importancia decisiva na delimitação do poder estadoal a esse respeito, ensina, como doutrina assentada sobre os impostos de importação e exportação inter-estadoal, o seguinte:

« Os generos, producto de um Estado, destinados á exportação para outro Estado, estão sujeitos á tributação, como parte da massa geral da riqueza do Estado de sua origem, até o momento de acharem-se no curso de effectivo transporte para o Estado de seu destino, ou até o de serem entregues a um conductor *(carrier)* para esse fim. E' sómente, quando o *transito* tem começado, que os generos tornam-se objectos do commercio interestadoal, e, como taes, ficam sujeitos ao regulamento nacional *(to national regulation)*; — cessando, portanto, de ser tributados pelo Estado da sua origem. E reciprocamente, os generos, vindos de um Estado para outro, cessam de estar em *transito*, e podem ser sujeitos á tributação, no momento a que chegam ao logar do destino e são expostos á venda; — comtanto que sejam tributados, como são os demais generos, e não,

pela razão especial da *sua vinda* de outro Estado, nem tão pouco, com taxas *discriminativas* desfavoraveis [41].»

Com referencia aos generos importados do estrangeiro, o referido autor accrescenta egualmente:

« Os Estados não podem lançar tributos sobre generos importados do estrangeiro, emquanto elles permanecem nas mãos do importador originario, ou, tendo sahido das mãos deste, emquanto se conservam nos envolucros originaes da importação.

« Mas, quando, rompidos os envolucros originaes, o importador dispõe delles, (*the original cases have been broken up*), taes generos tornam-se tributaveis, como parte da massa geral da propriedade existente no Estado [42].»

— Ahi temos, em resumo, o que ha de definitivo na jurisprudencia americana, quanto ao poder *tributario* dos Estados, sobre os generos, que *entram* ou *sahem* do seu territorio. E é por isso, que não duvidámos affirmar, logo ao começo desta discussão, que a invocação da jurisprudencia americana, nem sempre, seria um argumento para as decisões do Supremo Tribunal Federal de nosso paiz. Ao contrario, em muitos casos, ella é, sabidamente, contraproducente.

10 — Voltando, agora aos dispositivos concernentes da Constituição Brazileira, parece conveniente previnir, finalmente, contra uma inferencia, que talvez se pretenda tirar dos mesmos.

Do facto — de o texto constitucional fallar de importação de *procedencia estrangeira*, como *exclusiva* da União, e nada conter *explicitamente* sobre a importação *interestadoal*, não supponha-se, acaso, que reconhecemos aos Estados o poder de crear e cobrar impostos desta ultima especie. Não, absolutamente, não.

Conforme ao nosso parecer, todo imposto estadoal sobre a importação, propriamente dita, salva a hypothese do § 3º do art. 9º, é inconstitucional, quer se trate de mercadorias estrangeiras, quer se trate de generos nacionaes; porquanto, si em relação aos ultimos, não ha um texto positivo, vedando-o

[41] *Black*— " Handbook of American Const. Law", pag. 185. St. Paul, 1895. As regras, acima estabelecidas pelo autor, são tiradas das proprias decisões da Suprema Côrte.

[42] Aut. e ob. cit., pag. 177.

nomeadamente aos Estados, estes se acham, não obstante, inhibidos de fazel-o, em vista do disposto no § 2º do art. 9º eno n. 1º do art. 11 da Constituição.

A idéa geral, que se tem de *importação* é, que esta palavra é perfeito synonymo *de entrada* em um porto ou localidade; e assim sendo, é de ver, que o producto importado num Estado cahe debaixo da disposições *prohibitivas* dos citados artigos.

Até aqui, consideramos tambem perfeitamente constitucional, a *restricção* imposta ao poder dos Estados, relativamente á importação; mas, passar além, seria cerceal-os de um direito, sem nenhuma razão juridica procedente...

Nem na lei, nem nas decisões do Judiciario se definiu o que se deva entender,— por *acto de importação*, para o fim de excluir delle a competencia tributaria dos Estados; mas, não se póde deixar de convir, que ha de haver um momento, em que os productos entrados em um Estado perdem o caracter de importação, para incorporar-se á riqueza movel existente no mesmo.

E a este respeito, ou se adopte a regra admittida na jurisprudencia americana [43], ou outra qualquer, que pareça mais prudente; a verdade é, que não se poderá negar aos Estados o seu poder tributario sobre mercadorias, *definitivamente* ficadas no seu territorio, ou sobre profissões, ahi exercidas com caracter permanente,— só porque, essas mercadorias vieram *importadas* de outro Estado, ou porque os individuos exercem a sua industria sobre productos dessa origem... Conclusão, tão extensiva, não tem, não póde ter, apoio *explicito*, nem mesmo *implicito*, nos textos da Constituição.

— Isto posto, damos o ponto em discussão por encerrado. Mas, sinceramente convencido de que, em vista de quanto foi considerado e exposto, é forçoso admittir, que o *imposto estadoal* sobre os productos importados, quando estes entram para o consumo definitivo de um Estado, é perfeitamente constitucional; não duvidaremos affirmar juntamente os seguintes pontos:

1) Que as decisões, propriamente taes, da Suprema Côrte Americana sobre a materia de *importação*, em nada se oppõem

[43] Vide pags. 272 e 297 *retro*.

ao direito tributario dos Estados nas condições, em que acabamos de reconhecer semelhante direito [44];

2) Que a jurisprudencia da mesma Côrte sobre casos litigados no intuito de annullar impostos estadoaes, como infringentes da clausula da Constituição Federal que attribue ao Congresso o direito de regular o commercio interestadoal, tem sido, em grande parte, *incerta*, *varia*, e até *contradictoria*, e só, em hypotheses muito limitadas, poderá ter applicação procedente aos casos analogos, porventura, fundados em textos da Constituição Brazileira [45];

3) Que as razões historicas e condições differentes, em que as respectivas disposições foram estatuidas nas duas Constituições, são argumento bastante, para que as razões de decidir sejam tambem differentes nos julgados da Suprema Côrte Americana e do Supremo Tribunal Federal do Brazil [46];

4) Que, além disto, bem examinados os casos decididos pela Suprema Côrte Americana, annullando tributos estadoaes, por offensivos ao *regulamento do commercio*, verifica-se que *o fundamento principal* dos julgados tem sido, em regra geral: — ou porque os tributos impugnados prejudicam a liberdade de *transito*, *transporte*, e *intercurso* do *commercio interestadoal*,— ou porque attentam contra o exercicio das *profissões* e a *egualdade* de direitos e privilegios, a que os cidadãos americanos teem direito em qualquer Estado da União,— mas *nunca*, porque os alludidos tributos recaiam sobre mercadorias importadas, depois de incorporadas á propriedade ou riqueza do respectivo Estado [47];

5) Que, finalmente, as razões e motivos procedentes, que o Judiciario Americano tem deduzido da mente que teve o legislador ao estabelecer a clausula do art. 1, § 8º n. 3º da Constituição Federal, não podem ter egual valor e cabimento na jurisprudencia brazileira; visto como, por disposições expressas da nossa Constituição, (arts. 7º a 12); foram, desde logo, previstos os actos e factos concernentes, ficando, conse-

[44] *Hic*, pag. 272 e 297.
[45] *Hic*, pag. 292 e seg.
[46] *Hic*, pag. 288 e 292 seg.
[47] *Hic*, pag. 291, nota, e 296 seg.

guintemente, o disposto no n. 5º do art. 34 da Constituição Brazileira muito mais restricto e limitado, em seu objecto e fins, do que o dispositivo analogo da Constituição Americana [48].

11 — *Impostos sobre a navegação* (Const. art. 7º, n. 2º, e art. 11, n. 1º). A Constituição declara, que é da exclusiva competencia da União decretar «*direitos de entrada, sahida e estada de* navios, sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que já tenham pago imposto de importação».

Não ha outra disposição ou texto constitucional, que autorize lançar imposto ou taxa sobre a navegação, quer pelo Poder Federal, quer pelo Poder Estadoal. Pelo contrario, o disposto no n. 1º do art. 11 prohibe juntamente crear impostos sobre os *vehiculos*, de terra e agua, que transportarem productos, nacionaes ou estrangeiros, entre os Estados.

Logo, sem mais razões ou argumentos, parece-nos obrigada a conclusão de que, constitucionalmente, não podem os navios, isto é, a navegação de nossos rios e mares soffrer outros encargos, além dos indicados no n. 2º do citado art. 7º; queremos dizer, os referidos navios devem ser inteiramente livres, no seu *intercurso* ou na sua *parada*, pelos portos da Republica.

Quanto á *sub-clausula*, que se contém neste ultimo dispositivo, já tivemos occasião de accentuar, qual seja o nosso parecer a respeito. Desde que nella o legislador falla do "*livre commercio de mercadorias*", entendemos, que a *liberdade*, ahi assegurada, refere-se, *precisamente, ao transporte* ou á *conducção costeira* (cabotagem) das mesmas.

Outros lhe tem dado interpretação, muito mais lata, conforme se disse em outro logar [49],— entendendo que, por ella, o

[48] Haveria mesmo uma grave injustiça,— si os productos importados para o consumo de um Estado ficassem, pelo só facto de *virem de fóra*, isentos de todo o imposto, ao passo que os productos do proprio Estado não o são. De certo, raro será o producto do Estado, que não supporte um *imposto de consumo*, maior ou menor. E porque o producto de outro Estado deveria gozar de vantagem superior, sendo elle egualmente exposto ao *consumo*, como o primeiro?....

Sobre este ponto, é de ler com proveito o parecer n. 191 A, de 1894, da Camara dos Deputados, e o projecto, pelo qual o mesmo conclue, — declarando que os productos em questão são *tributaveis*, oito dias depois de entrados para o consumo do respectivo Estado.

[49] Vide pag. 279, nota [27].

legislador quiz isentar os navios que fazem o commercio de *cabotagem*, de todo e qualquer imposto, inclusive mesmo os de *entrada*, *sahida* e *estada*, como um favor especial, directamente feito á navegação desta especie [50].

Emquanto que, por outro lado, alguns Estados, considerando o seu direito tributario, sómente delimitado em relação aos ditos impostos de *entrada*, *sahida* e *estada* de navios, já lhes teem lançado diversos impostos, sob titulos differentes, como sejam: — taxas de *carga e descarga*, de *embarque e desembarque*, de *lotação*, *tonelagem*, *despacho* de *embarcação*, etc. etc. [51].

Ao nosso ver, todos esses impostos são inconstitucionaes, e assim já decidiu, com effeito, o Supremo Tribunal Federal por Accordão de 30 de maio de 1896.

— Na Republica Norte Americana, como vimos, os Estados só são prohibidos *expressamente* de lançar sem o consentimento do Congresso os direitos de tonelagem (*duty of tonnage*). Mas, uma vez reservado para o poder federal o direito de *regular o commercio*, ficou subtendido, que ao mesmo compete juntamente legislar sobre os navios em geral, como instrumentos, que são, do commercio nacional e estrangeiro. Conseguintemente, toda lei estadoal, que crea impostos de tonelagem (*capacidade cubica de navio*) ou outro qualquer sobre a *navegação*, embora sob pretexto e titulo differente, é considerada sem validade constitucional [52].

Diz a Suprema Côrte Americana em uma das suas decisões mais importantes: « Taxas lançadas por um Estado sobre navios e embarcações da propriedade dos cidadãos do Estado, desde que forem baseadas sobre o valor dos mesmos, como propriedade, não se incluem na prohibição constitucional; mas, é egualmente claro e innegavel, que taxas lançadas por um Estado sobre navios e embarcações, como *instrumentos* do commercio e navegação, estão dentro da referida clausula, a qual prohibe aos Estados lançar

[50] Vide *Parecer* da Commissão Especial do Senado e Camara dos Deputados (citado á pag. 309.)

[51] E' de ver, a respeito, a Lei do Estado de Pernambuco, n. 121 de 28 de junho de 1895, e as leis orçamontarias dos diversos Estados em geral.

[52] Vide: *Thayer*, — "State Tonnage Cases", ob. cit. pags, 1327 e segs.

direitos de tonelagem, sem consentimento do Congresso; e nada importa que os navios ou embarcações tributadas pertençam a cidadãos do Estado, que cobra o imposto, ou a cidadãos de outro Estado; porque a prohibição é geral,— negando aos Estados o poder de lançar direitos de tonelagem em quaesquer circumstancias [52 a].»

Por seu turno, o Congresso, sempre que tem tido necessidade de considerar a materia, tem egualmente procurado subtrahir, quanto possivel, do Poder Estadoal, tudo que se refere á navegação, como meio de transporte ou instrumento do commercio.

— Com relação ao direito constitucional brazileiro, occorre ainda um ponto, sobre o qual é possivel dar-se a controversia: é o de saber, si os navios, propriedade dos cidadãos de um Estado, e navegando sómente as aguas interiores deste, não podem ser tributados pelo mesmo Estado, sob outros titulos, que não sejam os de *entrada*, *sahida* e *estada* dos navios...

Procurando lição nos julgados da Suprema Côrte Americana, vê-se que nesta, como em outras especies, sujeitas á clausula constitutional " *to regulate commerce* ", se encontram serias discordancias; todavia, póde-se, affirmar que a regra predominante é a da isenção dos navios, salva, tão sómente, a competencia dos Estados de tributal-os, como parte da sua riqueza ou propriedade geral [53]. Egual regra deve ser, sem duvida, a seguida entre nós.

Mas, o que muito importa é, que, sobre este, assim como sobre muitos outros assumptos, o Congresso Nacional legisle, quanto antes, afim de que a ausencia da lei federal não vá dando ensejo, sinão, *certo direito*, de o poder estadoal interferir e providenciar a respeito da materia, segundo bem lhe pareça nas circumstancias.

Na America, quando o caso não está providenciado por lei federal, nem o Estado é *explicitamente vedado* de fazel-o pela Constituição Federal,—respeita-se, em muito, a competencia es-

[52 a] *Ibidem*.

[53] Para ter-se juizo da jurisprudencia americana a respeito, bastará ver *os casos* citados em *Desty's* — « Federal Constitution, » pags. 190-91 e 311.

tadoal para tudo que se refere ao commercio interno de cada Estado, por entender-se, que isso é o mais consoante com o systema federativo.

12 — *Impostos sobre a exportação* (Const. art. 9° n. 1, e § 2°). O legislador constituinte da Republica estatuiu de modo expresso, que « é da *competencia exclusiva* dos Estados decretar impostos sobre a exportação de mercadorias da sua propria producção.»

O projecto de Constituição, que o Governo Provisorio submetteu ao Congresso Constituinte, continha a esse respeito o seguinte:

« E' da competencia *exclusiva* dos Estados decretar impostos sobre a exportação de mercadorias, que não sejam de outros Estados (art. 8°, n. 1). Em 1898, ou antes, si o Congresso deliberar, cessarão de todo os direitos de exportação » (artigo citado § 2).

Como se vê, a primeira parte do dispositivo é, no seu conteúdo, identica ao que foi adoptado na Constituição, ainda que differente em algumas palavras; quanto á segunda, porém, não foi a mesma acceita pelos motivos, que adiante se seguem.

A Commissão dos 21 [54] não desconhecera os bons intuitos economicos, que teve o Governo Provisorio pretendendo *limitar* desta sorte os direitos de exportação, isto é, fazendo-os desapparecer em época relativamente proxima; mas, por outro lado, não lhe parecendo de melhor alvitre, que uma fonte de renda, depois de attribuida á economia dos Estados, ficasse, não obstante, sob a dependencia e deliberação posterior do Poder Federal, propoz a eliminação mencionada do dispositivo, ficando, conseguintemente, aos Estados a faculdade para tributar a exportação em toda a sua plenitude; tendo a referida Commissão dito em seu parecer: « Os impostos de exportação incidindo sobre a producção dos Estados, que os decretam, affectam directa e immediatamente os interesses economicos dos mesmos Estados, e

[54] Assim se chama a Commissão Especial, que teve de rever o Projecto do Governo Provisorio, para dar o seu parecer sobre o mesmo, antes de ser submettido á discussão do Congresso Constituinte.

portanto aos respectivos governos locaes é que deve ser deixado o cuidado de poupar as forças productoras em seus territorios, minorando ou supprimindo estes impostos, conforme exigirem as circumstancias peculiares de cada um. Essa liberdade de acção lhes é tanto mais necessaria, quanto é certo que, devendo o imposto de exportação ser substituido pelo territorial e dependendo este de um cadastro, cuja execução demanda tempo e consideraveis despezas, não se póde *à priori* precisar a epocha, em que cada Estado se achará habilitado a operar essa substituição [55].»

O Congresso achou procedente o modo de ver da sua Commissão, e por isso, logo em 1ª discussão, approvou a emenda suppressiva, que a mesma propuzera.

O imposto sobre a exportação não foi, por assim dizer, um *direito novo* adquirido pelos Estados da Federação; porquanto elle já figurava, desde muito, na economia orçamentaria das provincias do ex-Imperio, agora decoradas com o titulo de Estados.

Sobreleva tambem não omittir, que o direito tributario, exercido pelas ex-provincias sobre a materia, não se limitava, como seria, certamente, de melhor conselho e razão, aos generos da propria producção; elle se estendia egualmente aos productos, umas das outras, e até ás mercadorias estrangeiras despachadas para o consumo.

— Deixamos, no momento, de insistir sobre a inconveniencia manifesta de semelhantes praticas, para sómente dizer, que, em resumo, foram estas, as condições historicas, em que o imposto de exportação teve a sua consagração no direito constitucional vigente.

Entretanto, a despeito da clareza do texto do art. 9º n. 1º da Constituição, e de a faculdade, contida no mesmo, ser historicamente uma simples affirmação do direito anterior em favor dos Estados, tudo isto não obstante, é facto sabido, que o mencionado imposto já tem dado logar a grande controversia...

Pretendeu-se que aos Estados só competia o direito de tributar as mercadorias de sua producção, quando despachadas

[55] Vide: Parecer citado nos Annaes do Congresso Constituinte; *Hic* "Annexos".

para o estrangeiro e nada mais; sendo-lhes denegado o mesmo *direito* quanto á exportação interestadoal, *ex-vi* do n. 2º do art. 7º da Constituição. Neste sentido pronunciara-se o proprio Supremo Tribunal Federal, declarando, em Accordão de 23 de maio de 1896, que não podia ser tributada por um Estado a sahida de mercadorias de um porto seu para o de qualquer outro Estado da União; e, que consequentemente, inconstitucionaes eram as leis do Estado que violassem este preceito.

Reforçando a *nova doutrina* do Poder Judiciario, se allegou ainda, que aos Estados tambem não era licito tributar a sahida dos seus *proprios* productos, de uns para outros, por ser isso contrario ao *regulamento do commercio interestadoal*, que a Constituição declara ser da competencia privativa do Legislativo da União (art. 34 n. 5) [36].

13 — A prevalecer esta interpretação, tão restrictiva, é manifesto, que o poder tributario dos Estados ficaria extremamente

[36] A decisão do S. T. F. provocou grande discussão na imprensa da Capital Federal e dos Estados, os quaes, a despeito daquella, não se julgaram obrigados a ceder do seu direito, tão claramente expresso na Constituição.— Vide *Jornal do Commercio* de 23 e 29 de junho, e de 6 de julho a 17 de agosto, tudo de 1896.

Coube-nos tomar parte nessa discussão, e escrevendo então, sob o titulo de *Tributação Constitucional*, affirmámos, além de outras, as seguintes proposições:

1) que nos Estados Unidos a prohibição — " Nenhum Estado poderá lançar, sem o consentimento do Congresso, imposto algum sobre a importação e a exportação " não se applica ás importações dos Estados entre si, nem mesmo á estrangeira, desde que os objectos desta, tendo sahido das mãos do importador, tornam-se parte da massa da propriedade movel, e portanto, sujeita á jurisdicção exclusiva do Estado, — como fôra sabidamente assentado nos casos de *Woodruff v. Parham* e outros;

2) que outras decisões da Suprema Côrte, declarando que " o commercio interestadoal não póde ser tributado de maneira alguma " (*interstate commerce cannot be taxed at all*), *ex-vi* da clausula constitucional, que dá ao Congresso o direito de *regular o commercio*, — não revogaram as decisões e a doutrina, alludidas no numero anterior;

3) que os Estados Americanos podem, — *jure proprio* — tributar os *generos importados* de outros Estados, desde que entram para o seu commercio e consumo interno.

Estas proposições tiveram contestação de illustrado contendor na imprensa...

Em vista do que, e não querendo muito presumir do proprio juizo em materia de tamanha relevancia, assim como, aqui, haviamos solicitado a opinião dos companheiros da *Commissão Revisora* do projecto de Constituição.— os quaes, em sua *quasi unanimidade*, approvaram o nosso modo de ver na discussão sustentada (*Jornal do Commercio* dito), assim tambem, parecera-nos conveniente ouvir a alguns escriptores competentes da America, para saber, si tinhamos, ou não, bem interpretado os julgados da Jurisprudencia Americana, quanto ás proposições, acima mencionadas.

Nesto sentido nos dirigimos, com effeito, ao Sr. *Thomas M. Cooley* e ao Prof. *J. Ordronaux* (da Columbia College de N. York), cujos nomes são vantajosamente conhecidos, como constitucionalistas, naquella Republica.

— O primeiro achava-se, infelizmente, enfermo na occasião e por isso não poude dar resposta desenvolvida aos nossos quesitos (eram as mesmas proposições indicadas); mas, em carta escripta por seu illustre filho, *Charles H. Cooley*, declarou, — que

reduzido quanto aos impostos de exportação. Desappareceria mesmo, para alguns delles a possibilidade dessa tributação,— ou porque os seus productos, pela sua qualidade, e outras razões differentes, só teem consumo no paiz,— ou porque não seja possivel dar-lhes sahida directa (*exportação*, no sentido restricto) para os portos estrangeiros [57].

Os argumentos, porventura, invocados, da jurisprudencia americana não podem ter applicação ou valor procedente entre nós: *primeiro*, porque na Republica Norte Americana, o imposto de exportação é vedado, tanto á União como aos Estados, emquanto que na Republica Brazileira elle é declarado da *compe-*

o nosso juizo sobre a materia era correcto "*He remarks You have correct ideas concerning the taxing-power of the States of the American Union*" (Carta de 26 de agosto de 1896).

— O segundo (Prof. Ordronaux), depois de varias considerações geraes sobre a Constituição Americana e Brazileira, passou a tratar das questões propostas deste modo:

« Começo por chamar a vossa attenção para o facto, que a nossa União, constando de Estados maritimos e Estados centraes (os quaes, antes da Constituição Federal, tinham *tarifas descriminativas*, uns contra os outros) — aquella clausula, á que alludis, prohibindo-os de lançar quaesquer direitos sobre a importação e exportação, fôra inserida no intuito de abolir todas as tarifas interestadoaes. Mas ella não annullou o poder dos Estados (*police power*) de tributar ou exigir licença para a venda dos *artigos importados*, desde que se misturam (*were mingled*) com a massa da riqueza do Estado.

« A palavra — *import*, tendo sido judicialmente declarada, em *Woodruff v. Parham* (8 Wallace 123), referir-se a artigos de manufactura estrangeira, que passam pelas alfandegas, a Suprema Côrte, em *Leisy v. Hardin* (131 U. S. 100), decidiu, que o Estado de Iowa não podia prohibir a *importação de taes artigos* em seus involucros originaes (*original packages*).

« Subsequentemente a esta decisão, o Congresso votou uma lei (8 de agosto de 1890) autorisando os Estados a prohibir a venda de *bebidas espirituosas importadas*, em envolucros originaes ou não. Em *re Rahrer* (140 *U. S.* 545), a Suprema Corte disse: o que não pertence ao *regulamento do commercio*, está dentro da jurisdicção do poder do Estado; e o que pertence ao *regulamento do commercio* está dentro da jurisdicção dos *Estados-Unidos*.— Vide tambem minha obra, " Constitutional Legislation ", pag. 795 nota e pag. 322.

« Estas observações servem de resposta á vossa *primeira questão*, e mostram que a vossa opinião está de accôrdo com as nossas decisões (*and show that your opinion accords with our Decisions*).

« A vossa *segunda questão* fica egualmente respondida pela ultima decisão, acima citada,— affirmativa da *soberania* do poder estadoal. Achareis decisões apropriadas, debaixo deste titulo particular — *police power*.

« A vossa *terceira questão* está incluida na primeira, e a vossa opinião sobre ambas confere com as nossas decisões (*Your third question is merged in your first, and your opinion on both accords with our Decisions*).

— Como mais um ponto de apoio das nossas conclusões no presente capitulo, pareceu-nos de valor o conhecimento de opiniões, tão autorisadas; é por isto, que damol-as aqui.

[57] Desde que o Estado não fosse limitrophe de paiz estrangeiro, nem tivesse *porto de sahida*, ficava nas condições supraditas.— Vide *Jornal do Commercio* citado (de 26 de junho — 96), onde se ácham formuladas varias hypotheses, segundo as quaes, a *interpretação restrictiva* daria um absurdo...

tencia exclusiva dos Estados; — *segundo*, porque as decisões dessa jurisprudencia, quer baseadas na clausula prohibitiva do referido imposto, quer na *faculdade privativa* do Congresso «de *regular* o *commercio interestadoal*», — em nada podem influir para *delimitar* o uso de um direito *expresso* e *exclusivo*, como se acha reconhecido aos Estados da Federação Brazileira; além de que, bem examinados os casos controversos e os proprios julgados americanos, ver-se-ha que estes, diversas vezes, antes favorecem, do que inhibem os Estados de tributar aos seus *generos exportaveis*, apezar da clausula constitucional em contrario.

" Os generos, destinados á exportação para outro Estado, são sujeitos ao imposto até ao momento de se acharem em *curso effectivo* de seu transporte para o Estado de seu destino"; — tal é a regra assentada pela jurisprudencia americana [58].

Não precisamos, porém, deter-nos agora para combater, quer a decisão do Supremo Tribunal Federal, acima referida, quer aos argumentos, com que fôra sustentada; porque, tudo quanto em outro logar já ficou dito a proposito da *importação interestadoal*, lhe é egualmente applicavel, si é possivel, com maior razão e procedencia [58a].

Apenas temos de accrescentar, que essa importante questão tendo sido estudada por uma Commissão Especial da Camara dos Deputados e do Senado,— para o fim de regular a cobrança dos alludidos impostos, quando os generos fossem exportados para outros portos, que não do Estado da sua producção, — aquella manifestou-se pelo direito tributario dos Estados, de maneira a mais completa possivel, e apoiando-se para isto nos precisos termos da Constituição.

Depois de ter examinado e analysado, sob o ponto de vista da legislação e dos factos, a historia dos *impostos* de exportação interestadoal no Brazil, e de ter demonstrado cabalmente a semrazão dos que pretendiam, que a *sahida* dos productos de um Estado para outro não podia ser *constitucionalmente* tributada,

[58] *Pomeroy* — ob. cit. pag. 662; *Thayer* — ob. cit. — Casos de *Woodruff v. Parham*; *Coe v. Errol*, e varios outros.

[58a]. Vide pag. 292 e segs. *retro*.

a Commissão concluiu o seu parecer com um projecto de lei, segundo o qual, foi reconhecido todo o direito dos Estados de *legislar livremente* sobre os direitos de exportação (Const. art. 9º n. 1); definindo-se ao mesmo tempo o que se devia entender, pelo disposto no art. 7º n. 2 da Constituição, como melhor se verá das razões conclusivas do proprio Parecer, que damos em seguida:

« Concluindo, pelo que fica exposto, (são palavras textuaes do *Parecer*) que aos Estados cabe o direito de legislar livremente sobre a exportação dos seus productos, quer para o estrangeiro, quer para outros Estados, a Commissão não occulta seu contentamento por ter chegado, após estudo consciencioso e aturada reflexão, a esse resultado; pois seria das mais graves consequencias para todos os Estados da União, e portanto para esta, que após mais de um lustro de applicação accorde e uniforme de um artigo constitucional, pelos poderes legislativo e executivo, federaes e estadoaes, se verificasse o erro dessa applicação, erro que, importando a restituição de milhares de contos, indevidamente recebidos, importaria t mbem, como já disse, na ruina dos Estados.

« Resumindo numerosas decisões dos tribunaes americanos, que firmaram doutrina a respeito, assim se exprime Calvo: Quando uma interpretação tem por si a pratica de largo tempo, ainda que não sanccionada pela autoridade judicial, é digna de grande consideração, porque não póde ser desconhecida sem grande inconveniencia.

« Assim, é a Commissão de parecer, — que, referindo-se o art. 7º da Constituição e seus diversos numeros, exclusivamente á União, de nenhum modo póde restringir os direitos e poderes expressa e exclusivamente conferidos aos Estados pelo art. 9º, seus numeros e paragraphos;— sendo, portanto, quanto a esses direitos, plena a liberdade dos mesmos Estados legislarem, como mais acertado e conveniente lhes parecer; pelo que, e

« Considerando que, si alguma duvida pudesse existir sobre a amplitude do direito pela Constituição conferido, no art. 9º n. 1, aos Estados, quanto á exportação das mercadorias de sua propria producção, essa duvida teria desapparecido diante da já citada disposição da lei n. 25 de 30 de dezembro de 1891, art. 5º, que declarou procederem os Estados, relativamente ao mencionado assumpto, de harmonia com a sua legislatura fiscal, o que importa o reconhecimento e a declaração de que elles teem inteira liberdade de legislar sobre a materia, como julgarem conveniente, sendo portanto, desnecessario repetir a mesma declaração; mas,

« Considerando que, embora por sua natureza, se deva julgar permanente a autorisação conferida ao Governo pelo citado art. 5º da lei n. 25 de 30 de dezembro de 1891, por ser ella lei de orçamento e consequentemente annua, póde-se entrar em duvida sobre o caracter de permanencia da mesma autorisação; e

« Considerando que é de vantagem e conveniencia publica que o Governo esteja permanentemente armado da mencionada autorisação, não só quanto aos quatro Estados, naquella lei mencionados, como a todos os outros da Republica, não havendo razão alguma que justifique a desegualdade resultante da restricção estabelecida, quando a outros Estados tambem póde ser util e vantajosa a alludida autorisação;

« Considerando que, além dessa autorisação, convém, tenha mais o Governo da Republica a de fazer cobrar nas repartições fiscaes da União

os direitos de exportação pertencentes aos Estado, precedendo accordo com estes ; e finalmente,

« Considerando que, em relação ao mencionado art. 7° n. 2, só parece ser conveniente declarar e definir quaes são os direitos de entrada, sahida e estada de navios, de que pela segunda parte do mesmo artigo é livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como as estrangeiras que já tenham pago imposto de importação ; — propõe e submette á consideração do Congresso o projecto abaixo, que acredita a Commissão ser digno de approvação. »

O projecto, a que se refere a Commissão, foi adoptado, *tal qual*, por ambas as Casas do Congresso Nacional, e depois, promulgado, como lei, sob n. 410 de 21 de novembro de 1896 [59].

— Posteriormente a esta lei, o Supremo Tribunal Federal tambem, tendo mudado de opinião, firmou a verdadeira doutrina sobre a materia, pelos seus Accordãos de ns. 92 e 98 de 13 e 17 de fevereiro de 1897, isto é, — que « o imposto de exportação de generos do paiz, de um para outros Estados da Republica, não offende ao art. 7° n. 2, nem ao art. 11 n. 1° e art. 34 n. 5 da Constituição », por cogitarem elles de restricções ou faculdades diversas, que em nada affectam ao poder tributario, exclusivamente reconhecido aos Estados no art. 9° n. 1 da mesma Constituição.

Triumphou, portanto, a verdade das disposições constitucionaes expressas, affirmamos nós ; — muito embora não se contestem os grandes inconvenientes economicos que possam resultar da alludida tributação...

Por nossa infelicidade, não será talvez esta, a unica disposição inconveniente, que se encontra na Constituição da Republica.

[59] O Parecer da Commissão supra alludido tem a data de 2 de setembro de 1896, e a integra da lei n. 410 é a seguinte:

Art. 1.° Os direitos de exportação que, nos termos do art. 9°, n. 1 da Constituição da Republica, competem exclusivamente aos Estados decretar, legislando sobre elles livremente (art. 5° da lei n. 25, de 30 de dezembro de 1891) podem ser cobrados na Capital Federal e nas repartições fiscaes da União, precedendo, no ultimo caso, accordo entre os Governos federal e estadoaes.

Art. 2.° Os direitos de entrada, sahida e estada de navios, de que é livre, pelo art. 7°, n. 2 da Constituição da Republica, o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras, que já tenham pago o imposto de importação, são os de docas, pharol, expediente e outros quaesquer da exclusiva competencia da União.

Art. 3.° Ficam revogadas as disposições em contrario. (*Diario Official* de 14 de novembro de 1896.)

III

Outros impostos e taxas

14 — Os artigos da Constituição sobre a materia tributaria, que teem dado ensejo a duvidas e discussões, mais importantes, são, sem duvida, os referentes aos impostos de importação e exportação, de que acabamos de fallar.

Os dispositivos constitucionaes, sobre os outros impostos e factos concernentes, ao menos por emquanto, não teem levantado grandes duvidas ou controversia.

A possibilidade destas está, todavia, na consciencia de todos, sobretudo, pela falta de legislação federal *ordinaria*, que esclareça os diversos pontos de sua *incidencia* e *arrecadação* de maneira precisa nos differentes casos.

15 — *Taxas dó sello, postaes e telegraphicas* — (Const. *art.* 7º *ns. 3 e 4)*. A competencia para lançar e cobrar taxas das especies enumeradas fôra *exclusivamente* reconhecida á União, tanto pelas disposições do projecto de Constituição, promulgado pelo Governo Provisorio, como por aquelle, que a Commissão dos 21 sujeitou ás deliberações do Congresso Constituinte. Foi durante a discussão no seio desse Congresso, que foram apresentadas e acceitas as emendas additivas, que ora constituem os dispositivos do § 1º, ns. 1º e 2º do art. 9º, pelos quaes tambem se deu aos Estados o direito de decretar «taxas de sello *quanto aos actos emanados de seus respectivos governos* e *negocios de sua economia*»,— e bem assim, o de arrecadar contribuições dos seus telegraphos e correios.

Em relação ás taxas do sello e do correio, ainda hoje pensamos, que foi um desacerto — ter-se dado competencia aos Estados para a decretação *simultanea* das mesmas. Difficillimo será *extremar* a esphera dos actos e factos, que devam pertencer *sómente* á União, daquelles, sobre os quaes os Estados se considerem *egualmente* autorisados a exercer o seu direito tributario.

Na pratica, ou o contribuinte ha de sujeitar-se, não raro, ao pagamento de duplo encargo — o federal e o estadoal, ou ha de soffrer outras exigencias, sempre prejudiciaes á prompta expedição dos respectivos actos e negocios.

— Fallando particularmente da taxa do correio, não se ignora, que ella é por toda parte uma contribuição geral; as cartas se entendem *franqueadas*, de paiz a paiz,— e não de localidade a localidade, sem o que, seria impossivel haver convenções internacionaes a semelhante respeito.

E' certo que o disposto no n. 2º do § 1º do art. 9º refere-se ao serviço do correio, exercitado pelo Estado, *separadamente* do serviço feito pela União. Mas é, justamente, dessa faculdade para a existencia de duplo serviço de identica natureza e fins, que podem originar-se motivos de perturbação na boa distribuição e marcha regular de tão importante serviço, além de sobrecarregar o contribuinte com o pagamento dos dous impostos a um só tempo.

Na Republica Americana, como sabe-se, o serviço postal, em todos os seus ramos, é da competencia exclusiva do poder federal, e a pratica tem justificado o acerto da medida.

— Quanto á *dualidade* do poder publico sobre o imposto do sello, o bom cumprimento das disposições constitucionaes dependia manifestamente, de que o Congresso Federal legislasse, sem perda de tempo e de modo claro,— *especificando* todos os actos e factos da vida publica e civil, porventura, sujeitos ao sello federal, afim de que os Estados não exorbitassem, nesta materia, da esphera limitada, que a Constituição lhes faculta.

Mas, até agora, nada se tendo feito de satisfactorio a esse respeito, — o poder estadoal se tem aproveitado da incuria do poder federal, para arrogar-se o direito de sujeitar ao sello estadoal um sem-numero de actos que, de certo, não lhes devem caber ... [60].

[60] Em data recente foram publicados diversos artigos, nos quaes o seu illustre autor, *Alfredo Pujol*, fez reflexões muito attendiveis e sensatas sobre o assumpto. (*Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 7 a 12 de março de 1899). Vide ainda sobre o mesmo assumpto, o *Jornal* dito de 25 de julho de 1899.

— Depois de escripto o que acima se lê, o Congresso Nacional se occupou da

Ha, todavia, um ponto fóra de duvida, e é: que, conforme ao disposto na Constituição, é á União, que compete estabelecer a regra dessa especie tributaria; — aos Estados só é facultado, *como excepção*, taxar os actos emanados de seus respectivos governos e negocios de sua economia, e "quando taes actos não forem tributados pela União", accrescentaremos nós.

Tudo, que não fôr isto, é exorbitancia ou abuso do poder estadoal (Const. art. 9º, § 1º, n. 1º e art. 10).

— Com relação aos serviços telegraphicos, tambem pensamos que melhor fôra não se ter modificado o que se achava estatuido no projecto de Constituição. Em todo caso, — não temos duvida em declarar, que aqui as inconveniencias do serviço podem ser, na sua maioria, evitadas, desde que a competencia dos Estados, para decretar as respectivas taxas, — *restringe-se unicamente* ás linhas telegraphicas indicadas no § 4º do citado art. 9º, em vista do seguinte dispositivo: "*Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegraphicas entre os diversos pontos de seus territorios, e entre estes e os de outros Estados, que não se acharem servidos por linhas federaes, podendo a União desaproprial-as, quando fôr de interesse geral*".

Não se póde negar que nestas condições a competencia dos Estados poderá ser exercida sem graves inconvenientes para os

materia, sendo, afinal, promulgado o decreto legislativo n. 585 de 31 de julho de 1899, *discriminando as taxas do sello*, como se segue:

Art. 1.º A discriminação das taxas do sello que podem decretar a União e os Estados, segundo os arts. 7º n. 3 e 9º § 1º n. 1 da Constituição da Republica, obedecerá ás regras seguintes:

§ 1.º E' da competencia exclusiva da União decretar taxas do selllo, excepto sobre actos emanados dos Governos dos Estados e negocios de sua economia, sobre os quaes compete exclusivamente aos mesmos Estados exercer essa faculdade.

§ 2.º Consideram-se negocios da economia dos Estados os que são regulados por leis estadoaes. Não são comprehendidos nesta clausula os actos de qualquer especie regidos por leis federaes, na conformidade do n. 23 do art. 34 da Constituição, os quaes são sujeitos ás taxas que a União decretar, ainda que tenham de produzir effeitos no proprio Estado de sua origem e de ser processados nos respectivos juizos.

Art. 2.º Fica o Governo autorisado a expedir o regulamento para execução desta lei, devendo rever o que baixou com o decreto n. 2573 de 3 de agosto de 1897, manter as taxas, multas e penas nelle estabelecidas, e as disposições da lei n. 559 de 31 de dezembro de 1898, e bem assim estatuir multas, e todas as medidas que julgar acertadas para assegurar a arrecadação do imposto do sello, nos termos dos arts. 6º n. 4 e art. 7º § 3º da Constituição.

Art. 3.º Revogam-se as disposições em contrario.

direitos da União. Si houver abusos; o poder federal terá os meios de reprimil-os.

— Ainda com referencia a essa *dualidade tributaria*, exercida sobre os mesmos objectos,— posto que não pretendamos particularisar ou limitar os differentes casos e especies, em que os Estados possam decretar taxas do sello, do correio e telegraphos, como lhes é facultado pela Constituição Federal, cumpre-nos todavia, deixar assentado a seguinte regra:— não se trata de competencia, que possa ser usada *cumulativamente*, qual se permitte pelo art. 12 desse instrumento; não, certamente não; — as taxas estadoaes facultadas só poderão *incidir* sobre actos, factos e objectos, *não tributados* ou *tributaveis* pela União. Em outros termos, desde que os respectivos actos ou objectos sejam da competencia da União, os mesmos estão, *ipso facto*, isentos do poder tributario dos Estados (art. 10 cit.).

16 — *Impostos communs á União e aos Estados* — (Const. *art. 12)*. Na esperança de que, além das rendas constantes dos arts. 7º e 9º, outras fontes de receita pudessem ainda ser aproveitadas, ou, talvez, dizendo com verdade maior,— na previsão de que as rendas *enumeradas* e *partilhadas* não fossem bastantes para occorrer ás despezas, já da Uuião e já dos Estados, o legislador constituinte autorisou, desde logo, a uma e a outros a crear novas rendas, *cumulativamente* ou não, comtanto que não contraviessem ao disposto nos citados arts. 7º, 9º e 11, n. 1º da Constituição.

Sem contestar que semelhante disposição (art. 12) fosse recommendavel, como *previdencia*, comtudo, não podemos deixar de dizer que ella é susceptivel de causar, na pratica, mais de um inconveniente. Bastará attender, que a *identidade* de materias ou objectos, *egualmente tributaveis* pelo fisco federal e pelo fisco estadoal, ambos com a mesma competencia, ha de naturalmente occasionar, não só, attritos entre os dous poderes concorrentes, como ainda, vexames reaes de *duplo effeito e consequencias* para os contribuintes, que se verão sob o peso de *dous impostos* sobre um mesmo objecto, e, ás vezes, a um só tempo.

Demais,—não se póde negar, que ha certa antinomia entre o disposto no art. 10 e no art. 12 em questão. Pelo primeiro

destes foi vedado aos Estados e á União tributar, reciprocamente, as *rendas* de uns e de outra; e no emtanto, pelo segundo se declara, que é licito á União e aos Estados crear impostos, *cumulativamente*,— o que, em outros termos, equivale autorizal-os a decretar uma tributação reciproca das mesmas materias e fontes de renda, a uma e a outros pertencentes...

Sem duvida, estará no interesse da União e dos Estados, serem ambos cautelosos, timoratos mesmo, no usar da faculdade que lhes foi reconhecida pelo art. 12 da Constituição; e tanto mais devem proceder desta sorte, quanto as novas *fontes* de receita, a crear, hão de consistir, principalmente, em impostos de *natureza directa*, ou lançados sobre a producção e o consumo do paiz.

Mas, qual o remedio para os excessos do mal, onde este, porventura, se dê? Nenhum foi previsto.

Até este momento, os impostos creados pela União e pelos Estados, e que já podem ser classificados sob a autorisação do citado art. 12, são os que se referem ao fumo e seus preparados, e ás bebidas espirituosas em geral.

É, porém, de esperar, que outros não tardarão a apparecer, dada a necessidade imperiosa de augmentar as receitas, em vista do exaggero, sempre crescente, das nossas despezas publicas! [65]

IV

Uniformidade e isenção de impostos

17 — *Uniformidade dos impostos* (Const. *art.* 7º, § 2º). "Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados".

No projecto do Governo Provisorio não vinha esta clausula, aliás, de incontestavel acerto e prudencia.

[65] Em virtude de leis adoptadas pelo Congresso Nacional, em 1898-99, os *impostos de consumo* foram fortemente augmentados,— e egual tendencia é a que se nota por parte da legislação estadoal e municipal em todo o paiz.

Na Commissão dos 21 foi apresentada e acceita a seguinte emenda, para constituir *paragrapho unico* do art. 12: "Todos o direitos, impostos ou taxas lançadas pelo Governo Federal devem ser uniformes em todo o territorio da União". Mas, na 1ª discussão do projecto no Congresso, tendo sido apresentado, como emenda additiva ao art. 6º,— o primeiro dispositivo, acima transcripto,— fôra este adoptado, de preferencia, talvez, pela sua maior concisão;— porque, em substancia, não differe elle do outro, que a Commissão supradita já havia perfilhado.

A uniformidade dos impostos é egualmente obrigatoria para o poder estadoal, não, em virtude do disposto no artigo da Constituição, acima citado, mas do art. 72, § 2º da mesma, segundo o qual, "todos são eguaes perante a lei".

Disposição de natureza identica se encontra na Constituição Federal Americana (art. 1º § 8º, n. 1): — "*All duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States*", e as côrtes judiciaes daquelle paiz teem, por seus julgados, firmemente contribuido, para fazer do texto constitucional uma realidade pratica em toda a sua extensão.

— Uma outra disposição constitucional, que visa á effectividade do mesmo direito, e, certamente, de particular interesse para o commercio, é a que se contém no art. 8º da Constituição Brazileira, vedando ao Governo Federal "crear, de qualquer modo, distincções e preferencias em favor dos portos de uns contra os de outros Estados".

Este texto é a traducção de analogo da Constituição Americana (art. 1º, § 9º, n. 6), pelo qual se estatue: « Nenhuma preferencia será concedida, por qualquer *regulamento de commercio ou por meio de imposto*, aos portos de um Estado sobre os portos de outro »,— sendo que a disposição da ultima Constituição é mais completa, por ter accrescentado: "nem os navios, dirigindo-se a um Estado, ou sahindo de um Estado, serão obrigados a *entrar*, tirar *novo despacho* ou a *pagar* direitos em um outro Estado".

O texto em original é: « *No preference shall be given by any regulation of commerce or revenue to the ports of one State*

over those of another; nor vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear or pay duties in another.»

Comtudo, é mister advertir: segundo a jurisprudencia americana, a clausula supradita não importa uma restricção feita aos Estados, quanto ao seu direito de legislar sobre a policia e fiscalisação local dos navios; ella é, antes de tudo, uma limitação imposta ao Congresso Federal, relativamente ao seu poder de *regular o commercio*, poder, que lhe foi conferido para o fim especial de preservar ou garantir a *egualdade* de direitos no commercio entre os Estados, bem como, a uniformidade das respectivas contribuições fiscaes [61].

Em relação á Constituição Brasileira, resta tambem observar: muito embora a prohibição do citado art. 8º sómente refira-se ao Governo federal, delle não se póde inferir qualquer faculdade, porventura, deixada aos Estados a esse respeito; porquanto estes, segundo a referida Constituição, carecem de todo poder, expresso ou implicito, para legislar sobre a materia de portos, bem como, sobre os navios, que *transitem* pelos mesmos. (Const. art. 7º n. 2º, art. 11 n. 1º, e art. 34, ns. 5 e 6.)

18 — *Bens, rendas e serviços federaes ou estadoaes* (Const. *arts. 10 e 11 n. 1º*). A Constituição prohibe aos Estados tributar bens e rendas ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Esta disposição é de manifesta conveniencia e acerto, ainda que, na pratica, possa, ás vezes, ser difficil affirmar, até onde estende-se, ou o que se comprehende na prohibição constitucional.

Dentro das palavras — « rendas ou serviços a cargo da União » incluem-se as rendas que são da sua competencia, e todos os serviços que são explorados pela União, não ha duvida; mas, nellas comprehendem-se egualmente os serviços explorados por emprezas particulares, ás quaes a União tenha concedido a isenção de direitos ou impostos federaes?

O texto em questão, na sua *reciprocidade* em favor dos Estados, abrange tambem as rendas e serviços municipaes, ou, só e strictamente, os estadoaes? [62]

[61] *Desty* — ob. cit. pag. 114.

[62] Em Acc. do Supremo Tribunal Federal de n. 218 de 6 de março de 1897 foi decidido que os Estados não podem tributar ou prohibir a extracção dos bilhetes da

Mais: que se deve entender pelos vocabulos — « bens e rendas ou serviços » ? Incluem-se nelles as instituições de credito, como caixas economicas ou bancos de Estado, e os titulos da divida publica federal, estadoal, municipal, e bem assim, outros papeis de credito, emittidos pelas instituições alludidas ou outras semelhantes ?

Na palavra — « serviços » — incluem-se as repartições ou os funccionarios publicos sem distincção, — bem como, os papeis e instrumentos diversos, judiciaes e administrativos, em que a União ou o Estado forem partes no processo?

As questões desta natureza, que naturalmente terão de suscitar-se, precisam ser previstas e discriminadas pelo legislador ordinario, e bom seria que o fossem quanto antes, — para que o Judiciario dispuzesse de todos os elementos, segundo os quaes, pudesse ser opportunamente firmada a boa jurisprudencia a respeito.

— Na Constituição Americana não se encontra disposição expressa de igual teôr; mas esta omissão nada influe, para que, naquella Republica, não se observem restricções de caracter semelhante sobre a materia.

« O poder de tributar, diz Cooley, seja dos Estados-Unidos, seja dos Estados, deve ser entendido neste pensamento, e limitado pelo facto, — que os Estados e a União são inseparaveis e que a Constituição contempla a manutenção perpetua de ambos, com os seus poderes constitucionaes, jámais embaraçados ou inhabilitados por qualquer acção de um contra outro [63]. »

Accorde com estes principios, a Suprema Corte Americana, desde muito cedo, firmou a jurisprudencia: que os meios e instrumentos *(means and instruments)* empregados pelos Governos da União e dos Estados não podiam ser reciprocamente tributados; porque o poder de tributar, envolvendo o de impedir,

sociedade « Loteria Nacional » ; porque, sendo a extracção das *loterias geraes* (federaes) um serviço dependente de lei da União, e constituindo renda orçamentaria os legitimos proventos della derivados, é inconstitucional o acto do Governo estadoal, vedando o curso dos bilhetes, sem o prévio pagamento do imposto.— Const. art. 10, e *intelligencia* do art. 24 § 3º da lei n. 428 de 10 de dezembro de 1896.— Por Acc. n. 170 de 29 de julho de 1899 o mesmo Tribunal tambem decidio, que os Estados não podem, em caso algum, lançar imposto sobre os titulos da divida publica federal.

[63] *Cooley*, — "Principles of. Const. Law, pag. 59."

ou mesmo o de destruir, — as funcções dos referidos Governos ficariam *incertas* ou *incapazes* do seu objecto e fins, desde que os *meios*, *instrumentos* e *agentes governamentaes* estivessem sujeitos á tributação [64].

Praticamente, torna-se difficil precisar, quaes sejam todos esses *meios* e *instrumentos*, que a jurisprudencia americana declara isentos de tributos, conforme ao intuito constitucional; entretanto, em vista das especies já decididas, é licito affirmar, que nos mesmos se comprehendem: — os bens, rendas e serviços publicos em geral, inclusive os salarios dos funccionarios publicos, seja da União, seja dos Estados; os titulos da divida publica, federal ou estadoal, e outros papeis de credito; as peças judiciaes, em que a União ou os Estados forem parte; os privilegios *(franchises)* concedidos a Emprezas pelo governo federal, e outros serviços ou actos semelhantes [64a].

Tambem se tem decidido, que a Municipalidade, sendo um poder publico no Estado, a União não póde tributar taes corporações, nem as suas rendas [64b].

19 — *Impostos de transito e transporte* (Const. *art. 11, n. 1º).* A Constituição federal prohibe expressamente os impostos de *transito* pelo territorio de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre productos de outros Estados da Republica ou estrangeiros, e bem assim, sobre os vehiculos, de terra e agua, que os transportarem.

Os dispositivos deste texto não podem ser mais claros e positivos; e além disso, as disposições constantes do § 2º do art. 9º e da parte final do n. 2º do art. 7º, visando identico fim, reforçam, de maneira completa, a garantia do *livre intercurso* e *transporte* das pessoas, cousas e vehiculos, no commercio interestadoal da Republica.

Não será preciso repetir, mais uma vez, qual seja o significado e alcance da palavra *cabotagem* do citado art. 7º, em vista de quanto disse anteriormente sobre o assumpto.

[64] *Cooley*, loc. cit.; *Desty* —, ob. cit. pags. 58-59.

[64a] Autores e obs. citadas; Cf. *A. Carlier* — " La République Americaine ", vol. 3º, pag. 301.

[64b] *Ibidem*.

Entretanto, a despeito de prohibição, tão categorica e expressa, do texto constitucional, e da inconveniencia *multipla*, reconhecida por todos, de taes impostos; o facto sabido é, que na legislação fiscal de alguns Estados subsistem ainda verdadeiros *impostos de transito!*

Esperamos, porém, que os mesmos sejam dahi eliminados pelo proprio legislador estadoal; mas, si assim não se fizer, estamos certos de que o judiciario, provocado em especie, os declarará inteiramente invalidos, por inconstitucionaes.

Do que se dá na Republica Americana a esse respeito, nada precisamos ajuntar neste logar, visto como já tivemos opportunidade melhor de fazel-o em outra parte. Todos os impostos de *transito* ou *transporte* são alli prohibidos, por *offensivos* á liberdade de commercio, e, conseguintemente, incompativeis com a Constituição.

20 — Ao terminar estas breves reflexões sobre os artigos da Constituição Federal, que estatuem sobre o poder tributario da União e dos Estados, não seria, talvez, mister accrescentar, que essa materia é uma das que mais reclamam a attenção vigilante do legislador, não só, afim de obstar a continuação de males, já bem graves para a vida economica e financeira do paiz, como tambem o apparecimento de outros, *quiçá*, de peiores consequencias...

Reconhecendo, muito embora, os sinceros esforços do legislador constituinte para bem desempenhar-se do seu dever sobre este tão importante capitulo do direito constitucional,— a verdade é, que o contexto das disposições adoptadas não parece ter sido o mais conveniente:— por um lado, não correspondeu devidamente, quer ás condições financeiras do paiz, quer aos grandes encargos reservados á União; e por outro, a *propria redacção* dos dispositivos constitucionaes foi feita de fórma, que já tem dado occasião para numerosos pleitos judiciaes e até conflictos entre os poderes publicos, acarretando juntamente vexames para os contribuintes e detrimento certo para a fazenda federal [65].

[65] Deixámos de fallar dos impostos, constantes dos ns. 2º, 3º e 4º do art. 9º da Constituição, porque nada occorre de *particular* a respeito dos mesmos.

Quanto á situação financeira, que a divisão constitucional das rendas creou para a União, trataremos, mais detidamente, no paragrapho que se vae seguir.

V

Deficiencia financeira da União

21 — O Congresso Constituinte, votando a divisão das rendas publicas entre a União e os Estados federados, qual se acha na Constituição Federal (arts. 7º, 9º e 12), não ignorava haver praticado um acto *dissatisfactorio*, sobretudo, no que dizia respeito aos interesses da União [66]. Subscrevera, por assim dizer, a uma necessidade das circumstancias.

O systema tributario do ex-Imperio era, desde muito, encoimado de injusto na sua partilha com a economia financeira das provincias, as quaes, na sua maioria, sinão totalidade, se achavam com effeito sem meios e recursos para as proprias despezas ordinarias.

Elevadas agora á categoria de Estados federados, as suas despezas augmentaram necessariamente, e para cobril-as, o expediente ou remedio unico, possivel nas circumstancias, seria aquinhoal-as do melhor modo, por uma nova divisão das rendas publicas, *desfalcando*, porventura, a propria União, cujas condições financeiras de então apparentavam, — verdade seja dita,— sinão prosperidade, ao menos, uma certa bastança de recursos.

[66] Em discurso proferido no Congresso Constituinte, já consideravamos assim a *divisão dos rendas*, dizendo então: «Embora certo, muito certo da insufficiencia das fontes de renda que foram partilhadas, nem, por isso, deixarei de subscrevel-a, como *necessidade imposta* pelas nossas condições.» Neste discurso estudámos e analysámos, por partes, as razões e circumstancias do assumpto em discussão, e para elle pedimos a attenção do leitor.— *Annaes do Congresso Nacional*, vol. I, pag. 159 e seguintes.

São, sobretudo, de grande illustração a esse respeito as informações e motivos da *divisão dos rendas*, que se leem no discurso de Ruy Barbosa, membro do alludido Congresso, e então, Ministro da Fazenda do Governo Provisorio.— *Annaes* cit. "Appendice", pag. 21 e seguintes.

Ahi temos, em resumo, o *porque*, ou um dos *porque principaes*, da divisão das rendas publicas, conforme foi effectuada.

Entretanto, bem apreciados os factos no seu aspecto geral, não se póde deixar de dizer, que o acto do Congressso fôra lesivo á União. De certo; emquanto de um lado, se mandou passar para o dominio dos Estados os *proprios nacionaes*, segundo o territorio em que estivessem situados, e, bem assim, todas as minas e terras devolutas, cousas estas, que sempre pertenceram ao dominio nacional, com exclusão inteira das provincias; — de outro lado, mandou-se ficar para a União o encargo total da divida publica, *interna e externa*, sem embargo de se lhe haver reduzido ao extremo a fonte dos proprios rendimentos, pela divisão feita com os mesmos Estados.

Com relação especial á *transferencia* das terras devolutas para o dominio dos Estados, nunca deixaremos de clamar contra a injustiça e desacerto desse acto!

— *Injusto :* porque despojou a União de bens que constituiam a sua maior riqueza, deixando-lhe, aliás, *exclusivamente* a ella, todos os encargos dos serviços geraes e da divida publica nacional; e porque, ao dispor-se definitivamente do patrimonio commum, deixado pelo Imperio, não se attendeu á equivalencia dos bens e meios economicos dos Estados, como *successores eguaes*, que eram,— ficando, ao contrario, uns, senhores exclusivos de vastos dominios territoriaes com riquezas immensas, nelles existentes, e outros, sem augmentar, em nada, a sua pequenheza da *capitania* dos tempos coloniaes! E não se supponha que no caso *procedia* a allegação, de que as terras devolutas, ora transferidas, já estavam dentro dos *dominios* territoriaes das respectivas provincias. Não, certamente. Os limites destas eram simples *divisões administrativas ou politicas* do Imperio, mas, de maneira alguma, *demarcações* reconhecidas do dominio particular das provincias. Estas não eram, nem foram jamais consideradas proprietarias das terras publicas nellas situadas.

— *Desacertado :* porque, com ella deixou-se de attender a uma das condições melhor garantidoras da boa harmonia e permanencia do systema federativo,— a saber: que os Estados federados não *sejam muito desproporcionados*, relativamente uns

aos outros, em territorio, população e outros elementos de riqueza. E' intuitiva a razão deste postulato [67].

Na verdade, si bem examinarmos as rendas deixadas á União, verifica-se que *só uma* lhe ficou com *direito exclusivo*, — foi a proveniente dos impostos sobre a importação de procedencia estrangeira; as demais, que lhe foram *reservadas* na partilha, ou são communs, em maior ou menor parte, aos Estados (art. 7º ns. 3º e 4º), ou são, declaradamente, *cumulativas* com os mesmos (art. 12).

E assim o dizemos, suppondo que a pratica financeira dos Estados corresponde lealmente aos dispositivos constitucionaes; quando, ao contrario, o que infelizmente succede, e não se ignora, é, — que até o proprio imposto de *importação estrangeira* soffre a concurrencia do *fisco estadoal*, muito embora, sob denominações differentes...

Estas poucas palavras bastariam para evidenciar, que a situação financeira, creada para a União, foi realmente mais que dissatisfactoria; podendo mesmo tornar-se precaria ou insustentavel!

Mas, quaes serão as outras fontes, creadas ou a crear ainda, das quaes a União possa esperar o augmento de suas rendas?

As taxas dos correios e telegraphos, que, em outras republicas federativas, são *exclusivas* da *União*, além de, pelas condições actuaes destes serviços no paiz, não serem ellas capazes de dar *receita liquida*, consideravel, — accresce, que se tendo admittido a competencia dos Estados para estabelecer serviços da mesma especie, foi-lhes, naturalmente, reconhecido o consequente direito de *arrecadar*, como proprias, as respectivas contribuições (Const. art. 9º § 1º n. 2º e § 4º), e dahi, verdadeira *concurrencia* aos direitos fiscaes da União. O imposto do sello do papel, que tambem devera ser *exclusivo* della, está sujeito á mesma concurrencia dos Estados, e actualmente, não só esta existe, mas ainda, mostra-se reforçada pelos proprios abusos...

22 — Quanto á creação de novos impostos, não se ignora, todo o direito da União é apenas cumulativo. E qual delles

[67] Vide *Amaro Cavalcanti*, — «Resenha Financeira», pag. 295 e seguintes, e «Elementos de Finanças», pag. 109 e seguintes.

poderá ser creado com a probabilidade de produzir vantagem apreciavel para a receita federal?

O imposto territorial? Não; porque, a não ser no pequeno territorio do Districto Federal, o direito da União seria contestavel a respeito.

Restam-lhe dous outros: o imposto da *renda* e os de *consumo interno*.

Ambos são susceptiveis de grande desenvolvimento, não ha duvida. Mas, quanto ao primeiro, tal seria a difficuldade pratica da sua incidencia e arrecadação, nas circumstancias presentes do paiz,— de pouca população e pobreza geral desta, além de outras condições desfavoraveis, — que não se póde affirmar que a creação do imposto da renda fosse opportuna, isto é, capaz de constituir desde já verdadeira fonte de receita; e quanto ao segundo, (imposto sobre tabacos, bebidas, e outros productos do paiz), o seu rendimento depende, antes de tudo, do desenvolvimento da industria nacional. A incidencia e arrecadação dos impostos de *consumo* sendo, innegavelmente, encargos sobre a referida industria, — isto adverte, desde logo, ao poder publico, quanto não é preciso de prudencia e criterio, para que elles não se tornem um obstaculo, sinão, verdadeira ruina da propria fonte, que os deve alimentar...

Lançados com a maxima cautela e conveniencia, os impostos de *consumo* podem dar grandes rendimentos financeiros; — exaggerados, porém, nas suas *tarifas*, demasiado gravosos pela sua *multipla incidencia*, ou applicados *sem o devido exame da situação das respectivas industrias*, elles serão antes um estorvo e vexame funesto para o trabalho nacional, do que uma fonte segura de receitas para o Thesouro.

Mas, admittindo que os dous mencionados impostos são *meneiados* com todo o criterio por parte do governo federal, e que, em taes condições, sejam elles capazes de grandes rendimentos; — desde que os Estados podem recorrer aos mesmos *cumulativamente* (Const. art. 12), já não será licito á União contar com egual prudencia por parte do governo estadoal, e por conseguinte, tornar-se-ha tambem incerta, a renda, porventura, arrecadavel dos referidos impostos.

No mesmo caso estarão, sem duvida, quaesquer outros *impostos*, novamente creados pela União.

— Talvez á primeira vista, pareça que a circumstancia indicada não tem o alcance prejudicial, que se suppõe, uma vez que a União póde arrecadar os seus impostos sobre todo o territorio nacional, sem cogitar da intervenção *concurrente* do *fisco estadoal*, relativamente ás materias tributadas.

Entretanto, não é, nem póde ser assim. O individuo, que paga o imposto á União, é necessariamente o mesmo, que pagal-o-ha ao Estado ; e si elle póde, em dadas circumstancias, supportar o peso de duas cargas, quando ellas não são excessivas,— a verdade é, que, como obrigação constante, esse individuo poderá tornar-se incapaz de fazel-o ; e tanto mais assim se deve esperar,— quando sabe-se que, como cidadão da Republica, do Estado e do Municipio, cada um de nós já supporta, não duas, mas, muitas cargas, sob os diversos titulos de impostos, federaes, estadoaes e municipaes ao mesmo tempo.

23 — Junte-se agora a esta situação desfavoravel da União, resultante da propria deficiencia das suas rendas, a circunstancia, que, nos orçamentos da despeza federal, continuam a figurar serviços diversos, que, pela sua natureza e fins, só deviam pertencer aos Estados ;— e de certo, não será preciso accrescentar palavra, para tornar patente a razão ou a causa das *difficuldades*, que a divisão, pouco acertada, das rendas publicas trouxe realmente para as condições do Governo federal.

O mal podia ser, talvez, remediavel, ao menos em parte, por meio da legislação ordinaria, caso os dispositivos constitucionaes não tivessem logo traçado, em definitivo, as *competencias excluivas* da União e dos Estados federados sobre a materia tributaria.

Mas, ainda assim, acreditamos que, si em *lei especial* fossem adoptadas disposições, capazes de bem acautelar os direitos fiscaes da União, as difficuldades da situação minorariam em muito. Infelizmente, isto não foi feito tambem com o devido exame e resolução patriotica.

No entanto, esta necessidade não é sómente sentida pelo que diz respeito á União ; ella deve ser egualmente satisfeita em at-

tenção á economia dos proprios Estados federados entre si, afim de evitar males bem graves, que já se manifestam nas suas relações.

De facto, ninguem ignora que, ora infringindo a lettra expressa da Constituição (arts. 10 e 11, n. 1°), ora interpretando, ao seu *sabor*, o conteúdo de certos dispositivos da mesma (art. 7° n. 2°, art. 9° n. 1° e §§ 2° e 3°), a legislação tributaria dos Estados já tem dado *causa* para numerosos pleitos judiciaes e a *reclamações* dos mesmos entre si; e o que se verifica dos factos controvertidos leva a inferir, que estes são susceptiveis, não só, de prejudicar os interesses do commercio interestadoal, mas ainda, ás boas relações, que os Estados devem sempre manter na União [68].

No empenho de não *ferir* a *autonomia* dos Estados federados, o Congresso Constituinte ficou nesta materia *aquem* da propria Federação Americana, que nos serviu de modelo. Nos termos expressos da Constituição Americana, o Congresso tem, como já vimos, o direito de *revisão* e *fiscalisação* a respeito de qualquer lei estadoal que estabeleça direitos sobre a importação ou exportação, aquelles, por serem privativos da União, e estes, por serem prohibidos, tanto á União, como aos Estados.

A Constituição Brazileira nada estatuiu *semelhantemente*, quer sobre a decretação de impostos, quer sobre outras materias sujeitas, respectivamente, á legislação federal e á legislação estadoal; ainda que, conforme ao nosso parecer, essa omissão não importa a negação da competencia federal, sempre que se tratar de negocios ou interesses geraes da União [69].

A contra-prova de que a União fôra muito prejudicada, sinão *expoliada*, na partilha dos bens, rendas e encargos, resultantes das disposições constitucionaes, temol-a, além de tudo, na situação financeira insustentavel, a que a mesma tem chegado, *em declinio sempre crescente*, sobretudo, a datar de 1891.

Isto não quer dizer, que se deva attribuir os males da presente situação ao facto alludido sómente.

[68] Julgamo-nos no direito de fallar, desta sorte, com tanto maior isenção de animo, quanto é sabido, que a nossa opinião, em materia de *tributação constitucional*, tem sido sempre favoravel aos Estados; mesmo do presente trabalho, se poderá verificar a verdade desta nossa asserção.

[69] Vide pag. 201 e seg.

Por certo, para a depreciação actual do meio circulante nacional e do credito publico no paiz e no estrangeiro, concorreram muitos outros motivos e erros de origens differentes ; mas é tambem fóra de duvida que, si a arrecadação das rendas federaes se tivesse mantida bastante, ao menos, para todas as necessidades dos serviços ordinarios da União, certamente, ella teria tido meios efficazes para impedir uma grande parte dos seus desastres financeiros.

A opinião geral dos competentes no assumpto é tão conhecida e accorde a esse respeito, que não é mister determo-nos em uma demonstração especial do asserto, que vimos de enunciar.

— Ainda ha pouco, um representante da Nação, referindo-se a essa materia, se expressara na Camara dos Deputados por este modo:

« Não podem os Estados federados ser verdadeiramente prosperos e felizes, quando a União se enfraquece, quando esta, de par com a quebra de laços politicos dos mais fortes para a manutenção da integridade nacional, vê-se collocada, *pela escassez de suas rendas, mais do que por outra causa*, na situação angustiosa que todos conhecemos, impotente para levantar o credito do paiz, já tão profundamente abalado, sem meios de sahir do regimen do curso forçado, ou de valorisar sua moeda, já depreciada em mais de 70 %, e obrigada até, pela necessidade de diminuir despezas, a supprimir alguns dos seus serviços e a desorganisar muitos outros.

« Vejo nessa partilha constitucional dos recursos destinados aos dous Governos uma das causas, a principal, no conceito de alguns que teem maior autoridade na materia, das nossas desgraças financeiras no momento actual, attenta a posição precaria em que ficou a União, grandemente prejudicada, visivelmente mal quinhoada na estreiteza dos meios que lhe foram concedidos para occorrer a seus multiplos encargos, não obstante lhe havermos aggravado com estes a responsabilidade, que sabemos quanto é pesada, de todos aquelles que já oneravam a Nação, quer no paiz, quer no estrangeiro, vindos do regimen transacto, e o que mais é, contrahidos em sua maxima parte para a realização de melhoramentos que estão particularmente aproveitando aos Estados, favorecendo a sua producção e concorrendo assim efficazmente para o incremento de suas rendas.

« Eis, pois, mais um ponto, em que a nossa lei constitucional mostra-se pouco solicita para com os interesses da União, esquecida da unidade nacional, que devia ser para ella, como deve ser para todos nós, os patriotas brazileiros, a maior de todas as preoccupações, o bem supremo a zelar [70]. »

Tudo isso, que o illustre deputado affirmara individualmente, estava, com certeza, na consciencia de todo o Congresso Nacional ; pelo menos, é o que se deve concluir do *teôr* de tantos pareceres e projectos diversos, que em ambas as suas Camaras

[70] *Amphilophio Freire* — Discurso proferido na sessão de 8 de outubro de 1897.
— No entender deste deputado, o facto, de á União caberem os impostos da importação, e aos Estados os da exportação, dá logar a um antogonismo de pessimos effeitos, sobretudo, para a União. Si esta quizer conseguir o equilibrio financeiro pelo

teem sido apresentados, discutidos e votados, sobre a materia financeira da União [71].

Não é o desconhecimento do mal, que faz o paiz supportar a continuação delle e as suas perniciosas consequencias contra os creditos e a propria sorte da Republica; é a difficuldade de ministrar-lhe um remedio certo e efficaz, apezar dos bons esforços, que até aqui se tem empregado nesse empenho.

O nosso caso é este: praticou-se um erro, grave, fundamental, precisamente, ao encetarmos a vida constitucional da Republica, na *divisão dos bens nacionaes* e *rendas publicas*, feita entre a União e os Estados; esse erro foi augmentado de muitos outros successivamente, e, por isso, achamo-nos agora, *logicamente*, sob o peso dos seus inevitaveis effeitos.

Entretanto, a ninguem é licito ter illusões neste ponto. E' no credito e prosperidade financeira da União, que está o proprio credito e a prosperidade de todo paiz; si aquelle amesquinha-se, si esta desapparece, o *bem estar* ou o desenvolvimento apparente dos Estados não póde deixar de soffrer, de abater-se, de annullar-se mesmo, como uma consequencia da sua subordinação parcellar no systema politico, que nos rege.

E pois, si o que está feito sobre esta materia não serve ou não basta,— altere-se, emende-se, reforme-se, por lei ordinaria ou por lei constitucional; comtanto que, tirando lição da experiencia já feita, seja a União dotada dos meios indispensaveis, correspondentes á sua posição de Governo Nacional e aos grandes encargos della consequentes. Porque, não esqueçamos,— em um paiz, sem recursos financeiros bastantes, até a dignidade nacional póde achar-se á mercê dos agiotas e aváros ou de credores insaciaveis!...

augmento dos *direitos aduaneiros*, dá-se, sem duvida, a possibilidade da creação e prosperidade da industria no paiz, e, portanto, vantagem para os Estados, os quaes, desta sorte, terão o augmento da sua exportação; mas, do lado opposto, dar-se-ha tambem a diminuição das receitas da União,— porque a importação deverá ser *fatalmente* reduzida pelo imposto excessivo. E deste só facto, pensa o illustre parlamentar, se póde avaliar da inconveniencia ou erro manifesto da *divisão das rendas*, feita na Constituição...

[71] Em seu Relatorio de 1898, o ministro da fazenda confessa. «O Brazil chegou ao estado de não poder mais supportar a oppressão, que o asphixia; attingio o *auge da crise*, e cumpre que se encontre o remedio...» E uma prova, de que o ministro dizia a verdade, é, que o mesmo vio-se na *necessidade* de acceitar um *convenio-moratoria* de tres annos (*funding loan*), como meio, extremo unico de amparar o credito da Nação.

CAPITULO VII

OS DOIS GOVERNOS E SUAS RELAÇÕES

I

Condições theoricas e abusos da pratica

1 — Ao tratar anteriormente do *Poder Federal* e do *Poder Estadoal*, seus caracteres e condições juridicas, tivemos de occupar-nos, naturalmente, das attribuições constitucionaes e factos concernentes, que determinam a natureza das relações entre a União e os Estados federados [1].

Tamanha é, porém, a importancia desta materia no regimen politico, que ora estudamos, que não será de mais, voltarmos a ella para particularisar, agora, as possiveis consequencias de certos actos e tendencias, prejudiciaes, perniciosas mesmo,— si não forem, em tempo, tolhidas ou melhor encaminhadas...

Assim como a Constituição Federal não fez a *enumeração especificada* dos poderes peculiares dos Estados, assim tambem, deixou de fazer a das obrigações, em que os mesmos se devem manter para com o Governo da União, nos differentes casos e circumstancias. O legislador constituinte contentou-se de *vedar* ao poder estadoal (só a este, ou egualmente ao poder federal), ora o uso ou gozo de certos direitos (Const. arts. 10, 11 e 62), ora a pratica de certos actos (art. 66), e, *só excepcionalmente*,

[1] Capitulos II e III da "Parte Especial".

referiu-se ao cumprimento de obrigações positivas, como por exemplo, a que se contém no art. 87 da referida Constituição, declarando que " o Exercito federal compor-se-ha de contingentes, que os *Estados* e o *Districto Federal são obrigados a fornecer*, constituidos de conformidade com a lei annua da fixação de forças ".

Ao nosso modo de ver, semelhante ausencia de disposições sobre a especie, si não foi do melhor acerto, tambem, por fórma alguma, constitue um obstaculo a que as cousas sejam, como ellas devem ser realmente.

Conforme já foi assaz demonstrado, o Estado federado é uma *collectividade publica*, subordinada [2] ao poder federal, pela propria natureza e fins da organisação politica, de que faz parte. Não se poderia comprehender uma *União indissoluvel*, cujos membros fossem *independentes* do poder central, que os *unifica*, e, como tal, se manifesta na pessoa juridica do governo geral da Federação. E pois, quer na Constituição Federal venham expressas, quer não, disposições positivas, acerca das obrigações do poder estadoal para com o poder federal, — essas obrigações existem *forçosamente*, e deverão ser cumpridas á medida, que o serviço publico assim o exija ou reclame.

Estamos certos, que o cumprimento regular e constante de taes obrigações deixaria mesmo de encontrar objecção ou difficuldade séria na pratica, desde que ellas fossem claramente definidas e ordenadas nas leis federaes.

2 — Um simples e rapido olhar sobre alguns actos e factos, occorridos no decennio, descobrirá sem custo, que os Estados já teem caminhado demais, para fóra do verdadeiro circulo, em que se deviam sempre manter e agir, como membros da Federação, ou poderes subordinados em tudo, que respeita aos interesses communs e geraes da Nação [2a].

[2] Vide Capitulo III da " Parte Especial".

[2a] Ainda ha pouco, o Governo federal, tendo recusado a extradicção de um criminoso, solicitada pelo Governo da Republica do Uruguay, de nome Ramon, o Juiz de Direito de uma comarca fronteira do Rio Grande do Sul julgou-se, não obstante, revestido de *superior competencia*, e entregou dito criminoso ás autoridades da Republica visinha, segundo foi denunciado pela imprensa!

— Por occasião do apparecimento da *peste bubonica* em Santos (Estado de S. Paulo) as autoridades sanitarias de alguns Estados, como os de Santa Catharina e Rio Grande

Não indagamos no momento, si a conducta dos Estados da União Brazileira tem sido impulsionada pelo simples espirito de reacção contra a centralisação excessiva do passado regimen, que negava ás ex-provincias toda a iniciativa e faculdades, imprescindiveis ao proprio desenvolvimento e bem estar, ou si elles são apenas levados pela ignorancia do novo regimen, illudidos, talvez, da falsa idéa de independencia e soberania.

Encarando sómente os proprios factos, o que os mesmos demonstram é: que os Estados parecem, por seus actos, não se haverem bem compenetrado dos deveres multiplos que lhes incumbem nas suas relações da ordem politica, administrativa, financeira e judiciaria, para com o Governo Nacional, *institucionalmente*, representado nos poderes da União.

do Sul, julgaram-se no direito de impor regras, concernentes ao commercio e á navegação maritima, o bem assim, a obrigação de *quarentenas*, sem ouvir, siquer, ao Governo da União a esse respeito; quando o poder estadoal não podia ignorar que o *commercio*, a *navegação* e a *saude dos portos* são materias da exclusiva competencia dos poderes federaes.

No mesmo sentido convem accrescentar: que, sendo a *saude publica* um serviço ou necessidade de natureza e caracter nacional, e não, strictamente local, é direito incontestavel do Poder Federal *intervir* em qualquer parte do territorio da União, para ahi adoptar ou fazer adoptar as medidas, que forem convenientes, independentemente de qualquer requisição dos governos estadoaes. Nada ha na Constituição que o impeça de fazer, e antes, será este, um dos seus deveres imprescindiveis, que lhe resultam do texto constitucional "providenciar sobre as necessidades de caracter federal" (*Vide*: Const. art. 35 n. 1º, e *hic*, pag. 201 e segs.). Não é preciso dizer que, no regimen, o vocabulo "federal" deve, em regra, ser tomado, como synonymo de *nacional* (*hic*, pag. 187, *nota*). Si assim não fôra, como poderia o Governo da União *agir efficazmente* contra a invasão de qualquer peste em dado ponto do paiz? Os meios *desconnexos* da simples policia sanitaria local são, sabidamente, incapazes ou impotentes.

Considerada a peste, como uma das *calamidades publicas*, previstas no art. 5º da Constituição, se disse *alhures*, que o Governo federal só pódia *intervir* no respectivo Estado, si este o solicitasse. O equivoco é palmar. Que tem a obrigação do Governo da União "de *prestar soccorros*", com o seu direito de intervenção em bem da saude publica em geral? O que o citado artigo estatue, é cousa muita diversa. Impõe ao Estado o dever "de prover, a expensas proprias, as necessidades do seu governo e administração", accrescentando, todavia,—que, em caso de calamidade publica, poderá tambem solicitar soccorros á União. Dá-se, portanto, ao Estado a faculdade de pedir auxilios; mas, não se priva á União de prestal-os, si entender, independentemente de um pedido formal, nem tão pouco, de a mesma intervir com outras medidas, que nas circumstancias lhe pareçam indispensaveis, por seu proprio juizo e autoridade.

Outro equivoco, que muito convém desfazer é:—que os Estados não podem celebrar convenções sanitarias entre si, sem audiencia e approvação do Governo federal; si o pudessem, sem esta *dependencia*, é manifesto, que as medidas tomadas pela União, digamos, contra a invasão de uma peste, ficariam arriscadas a carecer de toda a efficacia desejavel. Além de que, pela natureza geral do serviço, incumbe ao Governo federal regular o mesmo, de uma maneira obrigatoria para os Estados; accresce, que as convenções dos Estados, em geral, estão sujeitas á approvação do referido governo, (*hic*, pags. 176 e 177).

Agora, o que realmente falta-nos, é, que o Congresso Nacional legisle, quanto antes, com precisão e conveniencia, sobre tão importante materia.

Estados ha, aos quaes conviria mesmo *advertir*, que os seus poderes e o exercicio delles só teem valor juridico, quando conformes com a Constituição Federal, de que tiram a sua origem; e que, conseguintemente, como partes de *um todo uno*, nada podem fazer ou autorisar em contrario ao *poder central*, a quem foi confiado o direito maior, soberano, de velar pela observancia da referida Constituição e pela integridade nacional, dentro dos termos prescriptos por ella.

O mal-estar das relações de uma *União federal*, como é a Republica Brazileira, susceptivel de quebrar a sua *unidade* ou desfazer a sua existencia, póde manifestar-se, *principalmente*, por algum destes tres factos: —*primeiro*, o desrespeito da Constituição, das leis e actos do poder federal, por parte dos Estados, seja por factos directos, seja por omissão voluntaria; — *segundo*, o predominio de um ou mais Estados sobre os outros, em vista da sua importancia politica, da sua população, ou da sua força e riqueza; — *terceiro*, a exorbitancia do poder central, procurando absorver as autonomias locaes.

Por emquanto não temos felizmente, que occupar-nos dos factos das duas ultimas especies; não se ignora, porém, que os exemplos da primeira já se encontram numerosos em nossa Federação. Os documentos a este respeito augmentam, de mez a mez, sinão, de dia a dia.

Agora mesmo, em data recente, sabe-se que, por occasião de proceder-se ao alistamento eleitoral, conforme a lei federal n. 35 de 1892, a autoridade estadoal foi accusada de intervir e de obstar o livre funccionamento dos trabalhos em diversos municipios, notadamente, nos Estados do Piauhy, do Ceará, do Paraná e do Rio de Janeiro. Municipios houve, em que, por pressão da força publica estadoal, as respectivas commissões foram forçadas a não encetar, siquer, os seus trabalhos[3]!

O serviço de qualificação da guarda nacional tambem tem sido, egualmente, perturbado por parte da autoridade estadoal[4].

[3] O ultimo dos factos supraditos deu-se no Municipio do Aquiraz, Estado do Ceará, segundo foi trazido ao conhecimento do publico pela imprensa, e em *documento official* ao proprio Governo da Republica.

[4] Factos desta ordem deram-se no Estado do Paraná em junho-julho de 1899, sendo mister, que o Governo federal mandasse garantir o funccionamento do Conselho de qualificação pela força publica federal.

Como estes, muitos outros factos, praticados contra o cumprimento de leis federaes, teem sido levados ao conhecimento do Governo da União.

Em alguns Estados, nem a propria justiça federal póde funccionar com a precisa independencia e efficacia; porque, no dizer de seus representantes immediatos, em queixas formuladas perante o Governo, — existem nelles elementos pertubadores que, "á sombra do poder estadoal, se oppõem, *ostensivamente*, á execução das leis federaes" [5].

3 — Por outro lado, os Estados consideram-se inteiramente desobrigados de prestar informações aos poderes federaes sobre os actos mais importantes de seus governos e territorios, muito embora sejam esses actos intimamente relacionados com os interesses geraes de toda a União. Debalde se procurará nas Secretarias de Estado do Governo Federal ou nas Secretarias das Camaras do Congresso Nacional — a collecção completa de leis, regulamentos organicos, ou relatorios e estatisticas estadoaes, pelos quaes se possa ajuizar, em dado momento, das condições de legalidade ou de desenvolvimento, relativas ao serviço eleitoral, á administração da justiça, ao regimen municipal, ao systema tributario, á força publica, á instrucção publica, á hygiene, ao serviço meteorologico, ao commercio, ás industrias, á navegação, e outros ramos da vida publica,— todos os quaes, por se manifestarem em determinada zona do paiz, não deixam, por isto, de muito interessar ao bem commum, que ao poder nacional cabe conhecer, apreciar e promover, em todas as suas partes e nos limites da propria competencia.

Muito impropriamente merecerá o titulo de Governo da União, aquelle que desconhece, quanto se passa nas suas partes componentes.

Além disto, dada a carencia de taes elementos de conhecimento e informações, o Poder federal está, evidentemente, inca-

[5] O Governo da União tem recebido mais de uma reclamação dos Juizes das Secções do Ceará e do Paraná neste sentido. No primeiro desses Estados (1899) um supplente do Juiz federal substituto foi *obrigado* a retirar-se do logar da sua residencia, por intimação *violenta* e *formal* da autoridade estadoal, e um outro foi *espancado* por um delegado de policia, por ter affixado edital prohibindo a *circulação* de *vales*, — é o que rezam as publicações da imprensa...

pacitado, não só, de bem *legislar* e *regular* os assumptos da sua competencia nos Estados, mas ainda, de representar a Federação, como *unidade nacional*, nas suas relações com as potencias estrangeiras.

Verdadeiro *estranho*, dentro da propria casa, elle achar-se-ha, por isto mesmo, tambem inhabilitado de cumprir, com inteira conveniencia, os seus deveres, certamente mais amplos, em vista da sua responsabilidade maior, como Supremo Governo da Nação [6].

E' preciso, que os Estados não se *habituem* a encarar o Governo da União, como um *poder absente*, nem tão pouco, de *egual a egual*,— si, na verdade, queremos executar *fielmente* o regimen fundado na Carta de 24 de fevereiro.

De facto, consultando aos archivos da administração federal a esse respeito, ahi verificaremos, já não serem poucos os casos, em que os Estados teem *desattendido* ás reclamações, recommendações ou exigencias dos poderes da União, sobre materias do publico serviço. Nem sempre a desattenção se manifesta por uma *recusa ostensiva*, mas, quasi sempre, pela negligencia ou omissão de resposta á recommendação feita, e tambem, ás vezes, por alguma tergiversação estudada... A consequencia é, entretanto, sempre a mesma: o prejuizo do serviço publico, e a diminuição de prestigio da autoridade superior da Federação.

Ainda, por essa falta da prestação opportuna dos esclarecimentos solicitados, ou pela não-observancia do direito por parte das justiças dos Estados, relativamente ao *estatuto pessoal* dos estrangeiros, a União já tem tido de arcar com difficuldades bem sérias, diante de reclamações consulares ou diplomaticas das nações amigas,— sujeitando-se, mais de uma vez, ao pagamento de indemnisações, que, aliás, podiam ser evitadas [7].

[6] Vide — Relatorio da Justiça de 1898, pag. 25 e segs.

[7] Para não suscitar *discussões escusadas*, deixamos de citar factos, aliás, faceis de verificar na Secretaria das Relações Exteriores.

— Uma das materias, que levantam mais frequentes reclamações, é a que diz respeito ás relações do direito criminal e civil internacional. Pensamos que, em vista do art. 34 n. 12, art. 48 ns. 14 e 16, art. 60, letra *h* e art. 61 n. 2, todas as questões concernentes deviam ser inteiramente exclusivas do Poder federal.

E' bem de vêr, que competindo á União, não só legislar, como tambem, fazer tratados e convenções com as Potencias estrangeiras, a respeito do *statuto pessoal* e *real* do estrangeiro no Brazil, incumbe, consequentemente, aos poderes da mesma — guardar e fazer guardar as condições e clausulas, relativas a tão importante ob-

— A Republica Americana tambem offerece exemplos, não raros, dos inconvenientes, ás vezes, bem graves, que a acção ou omissão dos poderes estadoaes póde acarretar ao Governo da

jecto. Mas poderá o Governo da União desempenhar-se da referida *incumbencia*, isto é, do inteiro cumprimento dessa attribuição constitucional,— ficando os *meios formaes da garantia ou a execução dos direitos do estrangeiro, consagrados em seus statutos*, no todo dependentes da legislação estadoal dos vinte Estados da Federação ?

Só um *optimismo* exagerado poderia affirmal-o.

E a este proposito, aproveitamos do ensejo para deixar aqui accentuado. O direito *implicito*, que decorre para os Estados em virtude do art. 34 n. 23 da Constituição Federal,— de legislar sobre os *actos processuaes* da sua justiça,— não excluio, em absoluto, a competencia superior do Legislativo federal de *intervir* na materia, em dados casos e circumstancias. Desde que é a este ultimo, que compete " *legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica*", compete-lhe, por egual, providenciar para que o direito, estabelecido para a Nação inteira, não seja *desvirtuado, annullado*, mesmo, pela legislação estadoal,— sob o pretexto de que trata-se de *fórmas processuaes* da competencia dos Estados. Não, decididamente não. O Legislador federal, quando não o seja em virtude do contexto de disposições constitucionaes expressas, póde e deve, na sua qualidade de poder soberano da União, *corrigir* os devios das leis processuaes dos Estados, como já o dissemos em outra parte (pag. 202).

Além disto, não duvidamos affirmar egualmente, que é direito do mesmo, e cujo exercicio se nos afigura da maxima opportunidade,— passsar leis, em que se declare o que é vedado aos Estados, fazer ou prescrever nas suas leis processuaes.

Si não é licito ao Congresso federal *legislar positivamente* sobre o *processo das acções* da justiça estadoal, comtudo, nada tambem ha na Constituição, que o impeça de legislar *negativamente*, isto é, estabelecendo condições e limites, garantidores da execução dos direitos, os quaes não possam ser violados pelos Estados, sob pena de nullidade dos respectivos actos.

E' intuitivo, que as fórmas judiciaes, que se comprehendem na expressão complexa — *decisorium litis* — não podem ficar á mercê da legislação estadoal, porque ellas resultam *exclusivamente* da lei que rege o facto ou o direito em questão. E' nullo tudo quanto os Estados legislarem (e já o tem feito) a esse respeito. Em nossa opinião, mesmo com relação ás fórmas que, em jurisprudencia, se denominam — *ordinatorium litis* —, nem todas ellas, estão livres de uma *certa delimitação* por parte do Legislativo federal.

Processos ha, como os *assecuratorios* em geral, os das execuções *hypothecarias* e *pignoraticias*, os das *fallencias*, do *habeas-corpus*, do *jury* e outros,— em que as disposições reguladoras do facto e do direito se confundem, por assim dizer, com as proprias *disposições formaes* do processo, ou dizendo em outros termos,— em que as disposições *institucionaes* da *entidade juridica* se identificam com as regras *directivas* do *direito formal*. Como, pois, separal-as, em respeito á competencia processual do poder estadoal ?

Por exemplo, póde-se affirmar que num processo do Jury o numero dos juizes de facto seja simples materia —*ordinatoria litis ?*

Observa-se, porventura, a *egualdade da lei*, garantida pela Constituição,— sendo aqui o autor de um mesmo crime julgado por doze juizes, alli por oito, e em outra parte por cinco, — quando é certo que, em um logar, se requerem sete votos, pelo menos, para sua condemnação, e em outros, menos da metade deste numero ! ...

Não, assim não deve ser. E ao legislador federal incumbe, sem duvida, — estabelecer regras geraes uniformes, que devam ser guardadas pelo legislador estadoal acerca de taes assumptos.

— Do mesmo modo, importa advertir, que as condições e fórmas praticas ou processuaes, relativas aos differentes *registros* nas *juntas commerciaes*, ao *registro hypothecario*, ao *registro civil* e ao *casamento*, não podem ser, de maneira alguma, alteradas ou ficar dependentes da legislatura estadoal. Na competencia, implicitamente reconhecida Estados, para legislarem sobre as normas processuaes da sua justiça, não se inclue evidentemente o direito de *regular*, como seria o caso, a execução de serviços geraes, pela sua natureza, e no todo sujeitos á legislação federal, como

União, nas suas relações internacionaes; sem que o mesmo possa subtrahir-se á responsabilidade resultante, porque os governos estrangeiros, *scientes dos bons principios*, só reconhecem, como pessoa juridica, a *unidade nacional*, representada pelo Poder federal. Em data, relativamente recente (1891), occorreu alli um caso de condições, assás melindrosas, "*Incidente Italo-Americano da Nova-Orleans*", occasionando por imprudencia ou incuria culposa da policia local. Diversos italianos tendo sido *lynchados*, o Governo Italiano exigiu, por isto, uma indemnisação, e bem assim, que os culpados fossem submettidos a processo e julgamento. O Governo federal conveio promptamente na indemnisação para as familias das victimas, mas pretendeu escusar-se da segunda obrigação, allegando a autonomia completa da justiça estadoal, com relação aos delictos ou crimes praticados no seu territorio. Contra esta escusa replicou, porém, o ministro italiano em Washington, dizendo: "que seu Governo não tinha que preoccupar-se desta *particularidade* do *direito interno* da Republica Americana; — que, para elle, só havia uma pessoa juridica em jogo, o Estado federal, unico representado na Italia, unico, que tinha direitos e obrigações sob o ponto de vista internacional, e o unico, por conseguinte, que devia assumir a responsabilidade dos actos commettidos contra os estrangeiros em todo o territorio da Republica; concluindo, portanto,— que ao Governo federal incumbia proteger os estrangeiros em todo o paiz, do mesmo modo que lhe assistia o direito de exigir egual protecção para todos os seus compatriotas na Italia[8]".

Com effeito, nada havia a oppor contra a logica de tae argumentos; pois, o que nelles se contém, é, sem duvida, um resumo da verdadeira doutrina sobre a materia.

E oxalá, que os mesmos sirvam para convencer aos Estados da União Brazileira da necessidade, que se lhes impõe de, em seus

partes integrantes do direito commercial ou civil da Republica. Urge, que o Congresso Nacional cumpra tambem o seu dever á esse respeito, para o fim de obstar a continuação dos abusos do poder estadoal, que já não são poucos, e, com certeza, capazes de implantar a *confusão* e a *desegualdade*, nossa parte de nosso direito commum. E' preciso, que o disposto no art. 7º § 3º da Constituição federal seja uma realidade na pratica.

[8] Vide *Le Fur* — ob. cit., pag. 811 e segs.

actos e factos, evitar com patriotismo tudo quanto possa dar razão ou pretexto para conflictos e reclamações de natureza semelhante.

4 — Agora, para melhor julgar-se da conducta dos Estados nas suas relações com o poder federal, revistaremos alguns dos factos, que mais de prompto se nos offerecem.

— A pretexto de *usar* do seu incontestavel direito de emittir titulos ou apolices da divida publica estadoal, todos sabemos que a maioria dos Estados fizeram verdadeiras *emissões* de papel-moeda, «em concurrencia com a moeda fiduciaria da nação, quebrando, assim, a unidade dessa moeda e aggravando, na medida das emissões concurrentes, todos os males, todas as desgraças que emanam do curso forçado, — sempre que este systema não é applicado a situações especiaes, como medida de excepção e recurso de caracter occasional e duração transitoria [8a]».

As funestas consequencias do mal, desde logo, chamaram a attenção do poder federal. Mas, não obstante as reclamações deste ultimo poder; a despeito da clareza dos textos constitucionaes, declarando ser da competencia exclusiva da União tudo quanto refere-se á moeda metallica ou fiduciaria do paiz; e apezar da propria lei, expressamente promulgada, contra o abuso commettido, tudo isto não obstante, em diversos Estados continuou a circular o *papel-moeda illegal* das emissões prohibidas [8b]...

— Com egual desattenção se teem portado os Estados, acerca dos avisos e reclamações do governo federal contra a *intrusão* do fisco estadoal, — sobretudo, no que respeita aos impostos de importação e do sello do papel. E conseguintemente, — deste ou daquelle modo, debaixo desta ou daquella *razão especiosa*, vão elles defraudando a fazenda federal, e com innegavel desprestigio para os poderes da União.

— Pela Constituição foi explicitamente declarado, que é da competencia exclusiva da União — «adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras» (art. 34 n. 16, e art. 64). No emtanto, simulando necessidades diversas da administração local,

[8a] Amphilophio Freire — Discurso citado á pag. 189 e segs.

[8b] O dec. n. 561 de 31 de dezembro de 1898 prohibio terminantemente a circulação dessa *moeda estadoal*; ella, porém, continúa a existir sob differentes fórmas.

o governo de um Estado fez occupar as fronteiras-sul da Republica pelas forças estadoaes, e estas alli permaneceram, a despeito de reclamações insistentes do poder federal contra esse acto injustificavel [9] !

— Quanto ás relações, em que se deve manter a força estadoal para com os poderes da União e as forças desta, tudo, absolutamente tudo, tem sido deixado ao arbitrio, o mais completo, dos Estados, não obstante a possibilidade das mais graves consequencias, que dahi podem resultar para a existencia da Republica e da propria integridade nacional. Cada Estado, apezar de ser privado do *direito de fazer a guerra*,— arma o numero de cidadãos que lhe apraz, — adopta as armas e munições de sua livre escolha, e dá ás suas forças a instrucção e a disciplina que lhe parecem convenientes ao seu particular intuito,— como que desconhecendo o caracter restricto, que a força estadoal sómente deve ter, pelo seu destino exclusivamente policial.

De modo qne, si um dia a desgraça publica ou a ambição dos homens assim o quizer, não será impossivel,— vermos o *exercito federal* ter de enfrentar com os *exercitos estadoaes*, em vez de poder contar com a força policial dos Estados em seu auxilio, como fôra justo e regular em dadas circumstancias.

— O proprio Supremo Tribunal Federal, deliberadamente instituido para ser a voz soberana da justiça em todo o paiz, já registra mais de um caso, em que a sua autoridade não tem tido o devido acatamento por parte dos poderes dos Estados [10] !

[9] O facto foi praticado (e suppomos que subsiste) por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1898.

[10] — No *habeas-corpus* requerido por Silva Tavares, a justiça local do Rio Grande do Sul negou-se a cumprir o Acc. que mandava apresentar o paciente ao Tribunal; sendo mister recorrer á intervenção do Presidente da Republica para os devidos effeitos. Vide: Aviso de 17 de abril de 1895, o Acc. do Supremo Tribunal Federal, publicado á pag. 291 da "*Jurisprudencia*" desse anno.

— No *habeas-corpus* n. 1179 de 2 de fevereiro de 1899 ordenou-se a responsabilidade do juiz local (de um Municipio do Rio de Janeiro), por não ter cumprido uma ordem de *habeas-corpus* do Supremo Tribunal Federal.

— No *habeas-corpus*, requerido (1899) em favor de alguns sargentos, por supposta conspiração contra o Presidente do Ceará, este se oppoz á apresentação dos mesmos ao Tribunal; vieram, porém, afinal, e foram postos em liberdade.

— No *Conflicto de jurisdicção* (1899) entre a justiça do Districto Federal e a do Municipio de Campos (Rio de Janeiro) por questão relativa á E. de Ferro do Carangola, o juiz de Campos deixou de cumprir a ordem do Supremo Tribunal Federal, que mandara sustar o feito até a decisão do alludido conflicto.

Como estes, não seria difficil citar muitos outros factos semelhantes.

— Finalmente, na propria nomeação dos orgãos ou representantes dos poderes politicos da União, esta vê-se sem os meios de garantir, conforme ao preceito constitucional, a verdade da sua escolha pelo voto livre da Nação.

Na verdade, quem ha neste paiz, que ignore que, na maioria dos Estados federados, o deputado e o senador federal sejam, muitas vezes, os *designados* dos governos locaes? Muito embora *eleitos* para servirem, ou representarem os poderes e direitos da União,— é cousa sabida, que o poder federal tem-se mostrado impotente para impedir a fraude ostensiva e o arbitrio, que por toda parte se substituem frequentemente ao voto do eleitorado na escolha dos seus representantes!

Em diversos Estados, os governos, supprimindo no todo a verdade das eleições, só mandam ao Congresso Nacional os individuos, que melhor conveem aos seus interesses pessoaes ou partidarios; tal é a dura *evidencia* dos factos, no regimen proclamado da soberania popular [11]!

Não nos occuparemos de indicar ou de analysar aqui os abusos e crimes, que commummente se praticam, para chegar-se a esse resultado.

Mas, tratando-se de um facto, que não póde ser seriamente contestado, isto deve bastar, para que o poder federal saiba cumprir, quanto antes, o seu grande dever acerca de materia tão relevante!

E' urgente que a lei arme a administração federal de meios efficazes, que impeçam a continuação da fraude, arvorada em systema [12].

Não esqueçamos que a verdade da eleição popular é a propria Republica; si aquella não existe, esta tambem não é, apezar do nome fementido, que se lhe dá!...

[11] Na ultima eleição presidencial, não se ignora, que Estados houve, nos quaes a maioria das mesas eleitoraes deixou de reunir-se para receber os votos dos eleitores, — porque os partidarios politicos dos governos estadoaes, de accôrdo com os mesmos, prégaram, ou, melhor dizendo, impuzeram a sua abstenção...

[12] Está por demais provado, que a lei n. 35 de 26 de janeiro de 1892 é incapaz de obstar tamanhos abusos. Basta attender, que, segundo esta lei, são os Conselhos Municipaes, que formam as mesas eleitoraes. E dahi a seguinte cadeia:

O Governo estadoal intervem na eleição, e faz os Conselhos Municipaes.

— Os Conselhos Municipaes, por suas commissões, fazem os eleitores (o alistamento eleitoral);

— Fazem as mesas eleitoraes;

— Apuram ás eleições feitas;

— E conseguintemente, fazem os deputados ou senadores federaes, á feição do Governo estadoal, a quem devem a sua origem ou nomeação...

Si, com effeito, são os governos dos Estados, que a isso servem de obstaculo, é mister, que a União intervenha, impondo-lhes o respeito devido aos principios e ás liberdades, que a Constituição consagra, e que são os fundamentos da propria instituição politica, de que os mesmos Estados fazem parte.

— Foi, na consideração de actos e factos semelhantes do ***descomedimento*** do poder estadoal, que o distincto autor do projecto de Constituição da Federação Brazileira escrevera, ainda ha pouco, as seguintes palavras, dignas, sem duvida, da maior attenção:

«A nação vive quasi alheia ao que se passa nos Estados, e por isso não tem consciencia do extremo a que tocou a sua quéda. Apenas os escandalos pyramidaes, como os do Amazonas, erguendo o vértice acima dos outros, attrahem uma ou outra vez a attenção publica. Afóra estes casos estupendos, que se destacam, torreando, em grandes eminencias, sobre os demais, impondo-se ás vistas mais curtas e ás curiosidades mais embotadas, o desgoverno, a anarchia, o absolutismo, a eliminação da lei, a quebra da Constituição Federal, praticados com impunidade, com desgarre, com estrondo, passaram a logares communs, sem que já ninguem se admire, ninguem se opponha, ninguem repare, murmurando apenas, no seu officio de murmurar uns contra os outros, e imitar uns aos outros, os corrilhos politicos, revezados entre a opposição e o poder......................

«Eis o que vem a ser a federação no Brazil. Eis no que dá, por fim, *a autonomia dos Estados*, esse principio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulchro, a cuja superstição se está sacrificando a existencia do paiz, o principio da nossa nacionalidade, offerecida em pasto ás cobiças intestinas, até que outras a venham devorar [13a]. »

O trecho transcripto, tanto tem de incisivo, como de verdadeiro. Que sirva, ao menos, de ***advertencia proveitosa*** aos que tomam real interesse pela verdade das instituições!

II

Intervenção consequente do poder federal

18 — O remedio para os males apontados e outros, que tem difficultado a marcha das instituições e concorrido para o seu descredito, depende, em muito, da acção resoluta do proprio

[13a] *Ruy Barbosa* — « Estados Autonomos » no jornal *Imprensa*. Rio de Janeiro, 25-11-98.

poder federal, o qual, verdade seja dita, nem sempre tem cumprido todo o seu dever, — de creando e firmando as boas normas e praticas, capazes de garantir, no presente e para o futuro, os resultados proveitosos, que seriam de esperar das relações convenientes entre a União e os Estados.

Por certo, como já tivemos occasião de dizel-o mais de uma vez, a competencia do referido poder para fiscalisar ou conter a acção dos membros da Federação dentro dos seus justos limites, bem como, para obrigal-os ao cumprimento das respectivas obrigações, como taes, — não só está expressa em disposições especiaes enumeradas, como ainda, lhe cabe por força dos seus poderes implicitos, constantes dos arts. 34 ns. 33 e 34, 35 n. 1 da Constituição.

Sendo privativo da União o poder de legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica, assim como, sobre diversas outras materias de interesse nacional, cumpre ao legislador, nas differentes leis promulgadas, segundo o seu objecto e fins, deixar, desde logo, claramente definidas, quaes as obrigações, a que os governos estadoaes ficam relativamente sujeitos. Além disto, nada impede que o Congresso Nacional adopte leis especiaes no intuito directo de crear-lhes determinadas obrigações, concernentes aos diversos ramos do publico serviço, desde que esses tenham um caracter geral, taes como: — a instrucção popular, a hygiene publica, o commercio inter-estadoal e estrangeiro, a estatistica e outros semelhantes; — ou que interessem ás condições ou ao exercicio das garantias constitucionaes, taes por exemplo, — á liberdade do domicilio, de locomoção, de culto, de profissão, de exprimir o pensamento, de associação; — ou que, finalmente, digam respeito á propria administração federal, mas, em que não possa ser dispensado o concurso do poder estadoal, sob pena de, em uns casos, o governo da União mostrar-se na ignorancia prejudicial dos factos de maxima importancia para a vida nacional, e em outros, achar-se mesmo impossibilitado de bem cumprir o seu dever, como, em outra parte, se disse.

6 — Esse poder da União, para fazer «todas as leis necessarias» ao serviço e fins *geraes* da Federação, está expresso na Constituição Brazileira, talvez, com clareza e accentuação maior,

do que se acha na Constituição Americana [13]; accrescendo ainda que, as razões ou condições historicas da formação de uma e de outra Federação autorisam a affirmar, que os Estados da União Brazileira não podem, com certeza, pretender os mesmos direitos tradicionaes, qne, aliás, podiam ser reclamados pelos membros da União Americana.

No emtanto, si para o caso em questão, tivessemos de recorrer aos factos que se tem passado nesta ultima Republica, veriamos, que cada dia mais se avigora alli a autoridade e competencia da União nas suas relações com os Estados; ou, servindo-nos dos proprios termos de um escriptor americano, — « *o poder da União tem sido expandido* » por dous modos conhecidos: 1) pela adopção e pratica de actos *legislativos e executivos*, que, embora não estejam expressos na Constituição, se devem todavia reputar subentendidos ou *implicitamente conferidos* ao poder federal, na sua qualidade de governo soberano da Nação; 2) pela restricção imposta, de vez em quando, ao poder dos Estados, declarando-se invalidos, a certos actos e leis estadoaes, por contrarios á Constituição ou ás leis federaes.

E, na affirmação desta necessidade de dar expansão ás faculdades do governo federal, em vista dos seus grandes fins, não teem collaborado sómente os dous poderes politicos, o legislativo e o executivo; — é o poder judiciario, que, na sua qualidade de *interprete final* da Constituição, tem dado todo valor e efficacia á doutrina dos *poderes implicitos (implied powers)*, por assim considerar indispensavel ao cumprimento das disposições constitucionaes e aos intuitos dellas decorrentes.

« Diz-se: sabido que a Constituição é a *these governamental*, exposta em termos geraes, breves e concisos, como deve ser, pela natureza do instrumento, é mister desenvolvel-a em todas as suas partes, afim de que ella corresponda aos diversos casos e hypotheses da vida publica nacional, segundo a occasião e as circumstancias.» O grande Marshall e os seus successores no

[13] Comparem-se as attribuições *enumeradas* das duas Constituições, e notadamente, os poderes *implicitos* do art. 34 ns. 33 e 34 da Const. Br. com o ultimo numero do § 8º do art. I da Const. Am.

cargo firmaram este grande principio [13a]: « o poder conferido pelo povo ao governo nacional deve ser interpretado em sentido amplo (*construed broadly*), *i. e.* quando o povo confere um poder, se deve entender que elle o fez com discrição ampla, quanto aos meios, pelos quaes deva o mesmo ser usado, ao seu serviço; porquanto o seu pensamento principal devera ter sido, que o poder fosse usado *vigorosa* e *sabiamente*; o que já não poderia succeder, si a escolha dos meios *fosse strictamente imposta* ao governo. Si de um lado, o povo póde, sem duvida ser *parco* em delegar poderes aos seus agentes, — de outro, é de presumir, que, quando elle faz uma concessão, o faça tambem com inteira confiança, deixando-lhes toda a liberdade sobre os meios necessarios para attingir o fim e o successo que se teve em vista [14]. Isto, que em qualquer caso seria um simples modó de ver do senso commum, é fortalecido pela linguagem da propria Constituição, a qual autorisa o Congresso a fazer todas as leis, que julgar necessarias e convenientes (*proper*), para dar execução aos poderes enumerados, e a quaesquer outros investidos pela Constituição no governo dos Estados-Unidos ou em algum dos seus departamentos. A soberania do Governo Nacional, portanto, embora limitada, diz *Bryce*, a objectos especificados, é plena quanto a esses objectos, e suprema na sua esphera. O Congresso, que não póde dar um passo além do circulo de acção que a Constituição lhe traçou, póde, dentro desse circulo, escolher quaesquer meios que lhe parecerem aptos para executar os seus poderes, e nesta escolha de meios não fica sujeito a nenhuma *revisão* das Cortes (Poder Judiciario) na sua

[13a] *Marshall*, na qualidade de *Chief-Justice*, presidio a Corte Suprema de 1801 a 1835, e durante esse periodo estabeleceu, por occasião de expor e decidir os pleitos sujeitos á Corte, — principios e fundamentos, tão solidos e racionaes acerca da interpretação do direito constitucional, que mereceu ser chamado o *segundo autor* da Constituição.

« Elle firmou com força e clareza extraordinaria a idéa cardeal, — que a creação de um governo nacional implica a outorga (*the grant*) de todos os poderes precisos á effectividade de seus direitos e fins principaes » *J. Bryce* — ob. cit. pag. 374-5.

[14] Por exemplo, o Congresso tendo poder para declarar a guerra, entende-se que póde, conseguintemente, para proseguir nella, empregar todos os meios necessarios ao successo, inclusive a acquisição de territorios por conquista ou por tratados. Do poder de levantar dinheiro por emprestimo (*to borrow money*) póde egualmente o Congresso, si o entender, emittir *papel-moeda* e dar-lhe curso legal. *J. Bryce* — ob. cit., pag. 369, *nota*.

funcção de interprete ; porque o povo fez os seus representantes, os *juizes*, unicos e absolutos, do modo pelo qual os poderes a elles conferidos deverão ser empregados [15].

Tal é, em resumo, o fundamento da doutrina, dita dos *poderes implicitos*, a qual, não obstante ter suscitado, a principio, grande discussão entre os publicistas e jurisconsultos americanos, tornou-se, afinal, predominante, e tem dado, talvez, á Republica os seus mais assignalados resultados e triumphos [16].

7 — Dentro dos limites da Constituição, diz o juiz Hare, o Congresso é soberano, elle póde usar de todos os meios necessarios e convenientes para dar efficacia aos poderes, que lhe são conferidos pela Constituição. Os melhores meios, a um tempo, podem ser inadequados em um outro ; daqui a necessidade do Congresso — dispor da mais larga discrição... ; « *necessary* and *proper* » são, no que respeita á legislação, quasi, sinão, inteiramente synonymos ; *necessarios* — quer dizer o que corresponde ao objecto, ou o que é calculado para attingir o fim que se tem em vista [16a].

« Os poderes do governo são limitados, e os seus limites não devem ser transpostos, accentuara Marshall, mas a boa interpretação da Constituição deve deixar á Legislatura Nacional toda discrição, quanto aos meios de executar os poderes que ella lhe confere, de modo que essa corporação fique habilitada a desempenhar os altos deveres, que lhe incumbem, da maneira a mais proveitosa para o povo. Seja o fim legitimo, esteja este dentro do *escopo* da Constituição e todos os meios, *apropriados* ou plenamente *aptos* para *esse fim*,— não *prohibidos*, mas, consistentes com a *letra ou espirito* da Constituição,— serão constitucionaes [17]. »

[15] *Bryce* — ob. cit. pag. 367.

[16] Não se ignora que os *poderes extraordinarios*, de que foi revestido o governo federal, por occasião da guerra da *seccessão*, e depois della, a sua *intervenção completa* na reconstrucção dos *Estados rebeldes*, foram actos praticados, em virtude dos *poderes implicitos (implied powers)* da União, como governo soberano do paiz. Em verdade, nas faculdades expressas da Constituição, debalde se procuraria *assento* para esses e muitos outros poderes exercidos pelo governo federal, em circumstancias diversas da vida daquella grande Republica.

[16a] Aut. cit.— "Lectures on Constitutional Law", pag. 78.

[17] *Thayer* — "Cases" (Mc. Culloch v. Maryland), pag. 1340.

Na discussão desta tão importante materia, chegou-se mesmo a affirmar que " limitar os poderes do governo aos expressamente declarados na Constituição seria tornar este instrumento, incapaz de servir aos fins de uma nação crescente e mudavel *(growing and changing nation)*, e que a falta de meios legaes para attingir aos fins *(aims)* necessarios, ainda que, originariamente, *não previstos*, provocaria a revolução, e, talvez, a destruição da propria Constituição " [17a].

« A outorga do principal, diz Cooley, inclue os accessorios, *necessarios e proprios*, sem os quaes, a outorga seria inefficaz. Não seria nem desejavel, nem praticavel, *enumerar* todos os meios, pelos quaes os poderes, expressamente conferidos, devessem ser exercidos, desde que os meios proprios e convenientes em um periodo podem tornar-se totalmente improprios e inefficazes, em um outro periodo, á vista de condições que não foram previstas ; — e deste modo, a *regra de ferro (the iron rule) de limitação aos meios sómente especificados*, desfaria a propria outorga *(grant)* feita. Os que fizeram a Constituição, conferiram ao governo, por ella creado, poderes soberanos... O Congresso póde fazer quaesquer leis, não sendo explicita ou implicitamente prohibidas pela Constituição, toda vez que as julgar convenientes para dar execução a qualquer dos seus poderes expressos [18].»

« A Constituição, estabelecendo uma estructura de governo, declarando principios fundamentaes, creando uma soberania nacional, e tendo em vista uma longa duração e a sua adaptação ás varias crises das cousas humanas, não deve ser interpretada com a estreiteza de um facto particular. A Constituição dos Estados-Unidos, por palavras convenientes de designação ou descripção geral, marca as linhas geraes *(outlines)* dos poderes conferidos á Legislatura Nacional, mas não se propõe, com a precisão e detalhes de um codigo de leis, a enumerar as subdivisões desses poderes ou a especificar todos os meios, pelos quaes possam elles ser levados á execução. Poderes, necessarios e convenientes, "*necessaray and proper*" não são limitados a *taes* medidas ou

[17a] *Bryce* — loc. cit.

[18] *Cooley* — " Principles of Constitutional Law", pag. 95 e segs.

meios, como *absolutamente* ou *indispensavelmente necessarios*, sem o que, os poderes outorgados deviam carecer de execução; mas incluem todos os meios apropriados, que forem *conductivos* ou *adaptaveis* ao fim, que se tem em vista, e que, a juizo do Congresso, sejam da maior vantagem para sua effectividade [18a].»

Na conformidade desta doutrina, já é realmente enorme a expansão legislativa, a que o governo federal tem chegado, sobre innumeros actos e factos da vida publica na Federação Americana, e sabidamente, não *cogitados* ou *previstos* ao tempo de ser ella instituida [18b].

— Quanto aos abusos, porventura, commettidos, é possivel, sinão mesmo de affirmar, que elles se tenham dado em mais de uma circumstancia; mas a verdade é, que a historia não os denuncia, como a origem de males para o paiz. Os excessos dos poderes, legislativo e executivo, não se tratando de *questões politicas*, encontram o seu natural correctivo na acção independente do judiciario, toda vez que o lesado em seus direitos procurar obter o remedio conveniente; e tratando-se, por acaso, de actos *puramente politicos*,— como os seus autores, o Presidente da Republica ou o Congresso, dependem directamente do povo, é a este, que pertence reprimil-os em sua conducta, si, porventura, consideral-a offensiva do seu direito e interesses.

« Si o povo approva o caminho seguido na *interpretação* e *uso* da Constituição, elles continuam; si o povo desapprova, elles param ou, ao menos, encurtam o passo. Em geral, diz Bryce, o povo tem approvado os actos do Presidente e do Congresso, justificados pelas exigencias do tempo, muito embora *ultrapassem* elles a lettra da Constituição; do mesmo modo, que tambem tem geralmente approvado a conducta das Côrtes de justiça, quando estas sustentam, por sua interpretação legal, a acção dos dous outros poderes [18c].»

[18a] *Miller* — ob. cit., pag. 653 e segs.

[18b] Vide: *J. Bryce* — ob. cit., pags. 371-374; *Black* — ob. cit., pags. 313 e segs.
O proprio direito peculiar aos Estados, denominado — *police power*, de superintender ou fiscalisar quanto interessa á vida publica local, tem soffrido grandes limitações do poder federal,— em virtude dos seus poderes implicitos, como supremo governo do paiz. Vide: *Tiedeman* — "On Limitations of Police Power", S. Louis. 1886.

[18c] *Bryce* — ob. cit., pag. 376.

— Ahi temos, pois, a boa lição e o exemplo a seguir, sobre o muito que póde a União, em relação aos meios necessarios para garantir a verdade e efficacia do systema federal [19].

Os Estados teem e exercem poderes derivados da Constituição Federal, e por isso, não os podem usar para fins prejudiciaes á instituição politica, que a mesma estabelece. Esta these é, não só, verdadeira, mas tambem, de necessidade fundamental na Federação. O que resta é,— que o poder federal saiba bem desenvolvel-a na pratica, adoptando os meios *necessarios* e *apropriados* para o inteiro cumprimento dos seus grandes fins.

Antes de tudo, é preciso obstar, custe o que custar, que a unidade nacional, e com esta a *nossa grande Patria* não se vá desfazendo aos poucos,— guardando, tão sómente, o simples nome, debaixo do mando *parcellado* de pequenas oligarchias estadoaes.

8 — Ao concluir, porém sobre este ponto, sentimo-nos obrigados á ajuntar uma declaração.

Do que fica dito, não se queira attribuir-nos a intenção assentada de reduzir, por demais, o poder e a competencia dos Estados federados. Tal não é o nosso pensamento. Reconhecemos, ao contrario, que a *dualidade* de *jurisdicções*,— federal e estadoal,— é condição caracteristica, sinão fundamental, da propria Federação; e ainda mais,— que é, justamente, no *exercicio* de certa somma de *attribuições soberanas* [20], confiadas aos Estados, que consiste um dos *contrapesos* do regimen contra os possiveis abusos do poder central.

Este, de certo, não póde ultrapassar os limites traçados pela Constituição, dando um desenvolvimento arbitrario á sua propria acção e autoridade; sendo, pelo contrario, de seu dever, não só deixar inteiramente livre o legitimo exercicio do poder estadoal, como até, auxilial-o e garantil-o nas occasiões precisas.

[19] Assim fallando, não queremos dizer, que na Republica Norto-Americana os Estados deixem de gozar de inteira autonomia na sua vida local, que o poder central é, aliás, o primeiro a reconhecer e respeitar. O que temos em vista, é, demonstrar que, isto não obstante,— o alludido poder não se detem ou deixa de tomar todas as medidas, que considera necessarias aos seus fins, só porque taes medidas não se acham expressas na Constituição Federal. Vide: *Amos S. Hershey*— « Die Kontrolle über die Gesetzgebung », pag. 44.

[20] Vide pags. 78 e 169 *retro*.

O que se combate, não é a plenitude do poder estadoal, que, não se ignora, ser *essencial* ao regimen; mas os excessos ou a falsa comprehensão desse poder.

Não queremos que se tire aos Estados uma só particula dos direitos e poderes, que lhe devem caber na Federação; mas tambem, não admittimos que elles estorvem ou impeçam, de qualquer modo, ao governo da União, na menor particula das suas attribuições. Si da primeira hypothese, póde resultar damno á vida local, ao *self government*;— da segunda, virá a fraqueza, o desprestigio, ou o desgoverno da Nação inteira.

Suppondo que os Estados se conservam dentro da sua esphéra de acção e faculdades, condemnavel seria qualquer *intervenção* por parte dos poderes federaes. Mas, desde que aquelles se queiram considerar *independentes* do governo central, e tornem-se, por este só facto, capazes de crear, pela *acção* ou *omissão*, os mais serios obstaculos aos fins politicos e á prosperidade geral da propria União; affirmamos juntamente,— que a *intervenção* se póde dar, se deve dar, e na *extensão*, que os direitos e interesses geraes offendidos possam incidentalmente exigir.

O poder federal não póde jamais excusar-se da responsabilidade de um *mal publico* de consequencias funestas para a União, — confessando-se *impotente* ou *incompetente*, em respeito á autonomia dos Estados. As *prerogativas* de uma parte, quaesquer que sejam, não podem ir até ao ponto de justificar a *perturbação commum*, ou mesmo a *ruina* do todo...

Em uma palavra, não póde haver outro modo pratico de ver nesta questão: ou os Estados são realmente *soberanos*, e neste caso, não ha federação possivel; ou esta existe realmente, mas, neste segundo caso, os Estados, seus componentes, deixam de ser *soberanos*, e tornam-se, ao contrario, simples poderes *auxiliares* e *subordinados* á unica soberania possivel, e *exclusivamente* representada pelo governo da União.

CAPITULO VIII

OS MAIORES MALES DA REPUBLICA

I

Abusos dos Poderes federaes

1 — A má fe de conducta ou o abuso por parte dos poderes da União póde dar-se por differentes meios e modos, e em circumstancias differentes. Fallaremos, tão sómente, de alguns actos mais conhecidos, e nos quaes a culpa é patente, impossivel de verdadeira justificação.

Estabelecida a Republica, de maneira legal e definitiva, pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, na qual foi consagrado, como principio basico do regimen,— a *separação* e *independencia* dos tres ramos do poder publico,— tivemos, não obstante, de presenciar, ainda em dias do primeiro anno de sua existencia constitucional, o *acto dictatorial* [1] do Presidente da Republica, *dissolvendo* o Congresso Nacional, o mesmo, que havia sido eleito com os poderes de *Constituinte,* e que, usando das faculdades, directamente recebidas do povo, tinha, justamente, nomeado

[1] Decreto de *3 de novembro* de 1891.

o primeiro Presidente e o primeiro Vice-presidente dos Estados-Unidos do Brazil [2]! Fôra o caso de repetir — *Inde prima mali labes...*

— Este acto, *violento* e *contradictorio* [3], de um dos poderes *constitucionaes* do Supremo Governo da Republica, causou uma impressão profunda no espirito de toda a nação, a qual viu nelle o desmentido formal de todas as garantias e liberdades promettidas no instrumento organico, que os seus representantes acabavam de fazer e promulgar!

Estava dado o primeiro exemplo, de que tambem na Republica o direito pódia ser supprido pela vontade do individuo ou pela força do despotismo.

Organisou-se, todavia, a reacção; e vinte dias depois da dissolução do Congresso, o governo do paiz re-entrara no caminho da legalidade, graças á *revolução pacifica*, que já tem na historia o titulo de — " O 23 de novembro ".

2 — Diante desse tão importante facto, restabelecendo a ordem constitucional, divergiram os pareceres; uns entendiam que, derrocado o *acto dictatorial* da dissolução, ao qual haviam *adherido* os governos estadoaes,— era de boa logica e razão, estender as consequencias do " *23 de novembro* " aos referidos governos, considerando-os egualmente fóra da lei, e por isso incapazes de continuar no regimen constitucional restabelecido; a outros parecia que não, e objectavam: — que não se tratava dos effeitos de uma revolução, propriamente dita, mas da resignação do cargo pelo Presidente da Republica e consequente passagem *constitucional* do poder das mãos daquelle para as do Vice-presidente da mesma, e nada mais.

Só havia, então, uma autoridade, capaz de ser o arbitro supremo na decisão desses pareceres encontrados; era o proprio chefe do Poder Executivo. Este manifestou-se pela opinião dos

[2] Vide « Disposições Transitorias » da Const. art. 1º.

[3] Deixamos de fallar da *intervenção violenta* do Poder Executivo, que, depois de promulgada a Constituição Federal, continuou a dar-se na vida local dos Estados, porque alguns poderão querer escusal-a sob o pretexto, de que os mesmos Estados não se achavam, ainda então, legalmente constituidos. Não se ignora, porém, que é dessa *intervenção*, que tiraram origem muitas discordias e perturbações da ordem publica, que, mais tarde, vimos manifestar-se em diversos pontos do paiz.

primeiros;— e d'ahi a *deposição* de todos [4] os governos e autoridades estadoaes,— realizada por *pronunciamentos*, mais ou menos *ostensivos*, das tropas federaes,— e a consequente *taboarasa* da organisação politica, administrativa e judiciaria, porventura, já então existente em cada um dos Estados federados.

Mesmo aos Estados, que tinham a sua constituição em vigor e sua administração publica, já completamente organisada em virtude da mesma,— deu-se agora *nova constituição* e *nova organisação*, tudo ao sabor do partido triumphante ou que havia sido imposto pela força para governar o Estado...

O povo assistira a toda essa mutação do scenario politico, como simples espectador, que só devia applaudir os actores ao *final* do acto.

Não está em nosso intuito discutir e julgar o valor constitucional e politico dos factos, a que vimos de alludir, ainda que *per summa capita*,— até mesmo, porque a nossa imparcialidade podia ser posta em duvida, sabida a parte, que em alguns desses factos nos coube tomar, em vista das circumstancias [5].

O que delles, porém, resulta, e não se póde deixar de notar, é: que, nesse exemplo da *intervenção da força publica* para *por* e *dispor* dos governos dos Estados, devemos ir buscar a *origem* de outros tantos males e abusos, que depois tivemos de testemunhar contra a marcha constitucional da Federação [6].

3 — Outra consequencia grave, ainda que indirecta, da revolução do "*23 de novembro*", foi o acto do Congresso Nacional —*autorisando* o Vice-presidente da Republica a preencher o *periodo presidencial* de quatro annos, contra o dispositivo, *categorico*, *expresso*, do art. 42 da Constituição.

Por meio de uma simples *indicação*, adoptada pela maioria da Camara dos Deputados e do Senado, assim se decidio, ou melhor dizendo, assim ficou definitivamente *interpretado* um dos mais importantes textos da Constituição.

[4] Foi poupado o governo do Estado do Pará, porque, dizia-se, ter sido o unico, que não havia adherido ao *golpe de Estado* de 3 de novembro.

[5] Não se ignora que tomámos parte no "23 de novembro", antes e depois delle consummado, como senador federal, e portanto, interessado contra a dissolução do Congresso.

[6] Referimo-nos ás *deposições* posteriores de autoridades estadoaes e municipaes, até a *Revolta* de 6 de setembro de 1893.

Discutindo, então, essa materia, que nos parecia da maxima gravidade, e um máo precedente para a sorte da Republica, tivemos occasião de demonstrar, que o procedimento do Congresso não foi *correcto*, nem quanto ao *fundo* da questão, nem quanto á *fórma* empregada: quanto ao *fundo*, porque evidentemente decidio-se contra a disposição clara, imperativa, do texto constitucional; quanto á *fórma*, porque o que realmente se fez, foi *interpretar* a Constituição,— já não dizemos por uma lei *ordinaria*, mas pela votação de um mero parecer, formulado mediante accordo previo dos membros das commissões das duas casas do Congresso [7] e conforme aos intuitos politicos, que, no momento, pareceram mais attendiveis...

Sem contestar, ainda agora, a sinceridade do empenho, ou indagar das vantagens praticas, que convenceram a maioria do Congresso para proceder desta sorte,— continuamos comtudo, a sustentar, que a resolução do mesmo fôra um abuso manifesto, innegavel, em confronto com a verdade constitucional.

E quem sabe, quantos males e desgraças posteriores não se teriam, talvez, evitado, si, de preferencia, se tivesse observado o preceito expresso do art. 42 da Constituição [8] ?

[7] Vide *Amaro Cavalcanti* — " Politica e Finanças ", pag. 127 e segs. Rio, 1892.

[8] Estadistas da maior competencia, e orgãos da imprensa, os mais insuspeitos, pronunciaram-se pela necessidade da *eleição presidencial*, não só, em cumprimento da Constituição, mas ainda, como um remedio das circumstancias.

— *Ruy Barbosa*, o autor do projecto da Constituição, consultado sobre o assumpto, depois de havel-o assás explanado, concluira desta fórma: « Mas, defeituosa ou não, essa é a legalidade existente. Não temos o direito de torcel-a em argumento lisongeiro á interpretação favoneada pelos interesses da politica reinante!...

« Escriptores, aliás dignos, sustentam que o caso é litigioso, opinativo, equilibrado entre duvidas oppostas, e que o Governo, indeciso, deve aguardar a intervenção elucidativa do Congresso.

« Confesso não comprehender a theoria juridica desta opinião. O Congresso não é expositor de hermeneutica constitucional. Com a sancção do Presidente, elle é, sim, a séde do Poder Legislativo. Como Poder Legislativo faz leis; mas não póde fazer leis *ad hoc*, para hypotheses prefiguradas, em solução a consultas ou perplexidades do Poder Executivo, *quanto ás materias de competencia funccional deste*, caso, em que se acha a convocação do eleitorado para a eleição do Presidente. Cada poder interpreta independentemente a Constituição *no tocante ás attribuições que ella lhe reserva*, salva, em caso de desvio, a responsabilidade ulterior do funccionario, pelos erros que commetterem na apreciação dos limites de sua autoridade.

« E essa responsabilidade só se póde levar a effeito por decisão *judicial*, do mesmo modo, como só por interferencia judicial se podem nullificar os actos da legislatura antinomicos á Constituição.

« A justiça federal é o unico poder dotado de competencia para dizer obrigati-

4 — Ainda não é tudo. Segundo o nosso modo de ver, esse abuso do Poder Legislativo correspondera, sinão no pensamento,

vamente sobre o uso, constitucional ou inconstitucional, das funcções attribuidas aos outros poderes.

« A dictadura de um Presidente illegitimo não se constitucionalisa com a sancção do Congresso, cujos actos, na hypothese de inconstitucionalidade, estão egualmente sujeitos á autoridade rectificadora da justiça federal.

« Si um Presidente detivesse em suas mãos indebitamente o poder, e obtivesse a cumplicidade de um Congresso inconsciente, corrompido ou fraco, nem por isso, os actos dessa administração estariam seguros; elles poderiam ser impugnados em sua validade legal, *ex defectu potestatis*, pelos interessados, ante os tribunaes competentes.

(" *O Combate* " de 19 de março de 1892).

— *Saldanha Marinho*, o venerando chefe republicano, então membro do Senado federal, referindo-se á petição de 13 generaes de terra e mar, pedindo ao Vice-Presidente da Republica para mandar proceder dita eleição, escreveu: " Applaudo, pois, o acto dos illustres generaes, que nada menos encerra do que a idéa da sustentação da Republica. E' o meu pensamento. " (" *O Paiz* " de 7 de abril de 1892).

— Da imprensa citaremos, de preferencia, alguns trechos das publicações do " *O Paiz*", orgão, aliás, devotado ao Vice-Presidente da Republica, pelos quaes se poderá bem ajuizar, qual fosse o sentir do publico sobre tão importante questão: « O Governo actual tem creado do norte ao sul do Brazil, com um pretenso restabelecimento de legalidade, uma situação anomala, que tem no bôjo a ameaça vulcanica de todos os descontentamentos e de todas as represalias; despopularisou-se com essa politica o não póde offerecer hoje á patria a mais leve garantia de consolidação do seu regimen anarchisado. Só a promessa da eleição presidencial póde conciliar as fileiras e fortalecer a Republica.

« A eleição a menos regular é preferivel ainda á melhor das revoluções. E o povo sente que só se poderá debellar uma conflagração imminente, deshonrosa para o Brazil, funestissima para o principio republicano, procedendo-se, quanto antes, ao pleito eleitoral para a suprema magistratura da nação. » (*O Paiz*, de 4 de março de 1892)

....

« Entendamo-nos. Por tres motivos temos sustentado a conveniencia de se proceder á eleição presidencial:— por suppormos que é isso o que determina a Constituição; por suppormos que discutindo essa questão, nem offendemos o illustre cidadão que desempenha o cargo de Vice-Presidente da Republica, nem com isso fazemos opposição ao seu governo; por suppormos, finalmente, que esse será um dos meios, sinão o principal, para chegarmos a uma situação verdadeiramente legal e sinceramente constitucional, de sorte que se restabeleçam a confiança, que está foragida, a tranquillidade, que desappareceu, e a certeza de que as instituições republicanas são efficazes para garantir ao paiz a paz e todos os beneficios della decorrentes.

« Sem isso, será necessario mudar o lemma da nossa bandeira, e, em vez de Ordem e Pregresso, escrevermos —anarchia e retrogradação.» *(O Paiz*, de 9 de março de 1892).

....

« Para nós é esta a questão maxima, a questão vital, o problema de que depende o progresso do paiz e a consolidação da Republica. Por mais que os amigos do Governo se esforcem em declarar, que tal questão não preoccupa o povo, nós, que somos jornalistas independentes, que temos, por nosso lado, fortalecendo e consagrando as nossas doutrinas, a opinião quasi unanime da imprensa e o arredamento, em que nos achamos, dos bastidores da politica actual,— continuamos a pensar que a instabilidade da situação, a desconfiança geral, a que o paiz está preso, só podem desapparecer com a attitude legal do Governo sobre a eleição do Presidente da Republica; attitude, tanto mais sympathica, quanto, representando a obediencia á Constituição, assignala patrioticamente o desapego do poder e dignifica ainda mais os factores directos da revolução de 23 de novembro..

« *Dura lex sed lex*. Não fomos nós, que a fizemos, e, emquanto a lei constitucional mandar que se faça a eleição sempre que a vaga presidencial se der antes de completos dous annos de mandato, nós pugnaremos pelo cumprimento dessa lei.

« E' isto que nos ordena o nosso dever de republicanos, quer dizer, o nosso respeito á Constituição.» *(O Paiz*, de 11 de março de 1892).

certamente no facto, ao abuso anterior do Poder Executivo sobre a mesma materia. Com effeito, a resolução do Congresso, *dispensando* a eleição presidencial a despeito do dispositivo constitucional, veio em seguida ao acto da *decretação* do *estado de sitio*, geralmente indicado pelo titulo, "*O 10 de Abril*" [9], em virtude do qual, foram presos e desterrados varios senadores e deputados e diversos outros cidadãos.

Este acto do Poder Executivo foi recebido com a maior estranheza pela maioria da opinião publica no paiz, não só, por ser a primeira vez, que elle usava da attribuição, que lhe é conferida no n. 15 do art. 48 da Constituição, como principalmente, pelo facto de terem sido presos membros do Congresso, tidos por *inviolaveis*, salvas as hypotheses previstas no art. 20 da mesma Constituição.

Os motivos, razões e circumstancias especiaes, em que se deu o "*10 de Abril*" foram amplamente discutidas e analysadas no Congresso Nacional e na imprensa, de modo a ter deixado no espirito publico o mais completo conhecimento do facto em seus aspectos principaes e nas suas infelizes consequencias. Não temos, portanto, necessidade de relembrar as considerações ou argumentos, então, abundantemente adduzidos,— para asseverar que, não obstante o alludido *estado de sitio* ter tido, depois, a approvação do Congresso, o certo é, — que, na consciencia geral do paiz, e mesmo na de muitos dos membros do proprio Poder Ligislativo que votaram dita approvação, "*O 10 de Abril*" foi praticado fóra do caso unico autorisado pelo art. 80 da Constituição [10]. E quem sabe?... talvez, como simples medida de *effeito politico*, contra a attitude dos adversarios politicos na occasião... [11].

[9] Vide: Decreto de 10 de abril de 1892, declarando em estado de sitio o territorio do Districto Federal.

[10] Sobre a materia se póde conpulsar os differentes jornaes da Capital Federal dessa época, bem como, os Annaes do Congresso Nacional de 1892-3.

[11] Como não se ignora, affirmou-se insistentemente, que o acto do Governo teve em vista privar que certos membros do Congresso levassem por diante o plano concertado de, na *sessão proxima* do mesmo, tudo envidar, para que não deixasse de ser feita a eleição presidencial, a que acima já se alludiu, e contra a qual se mostravam summamente empenhados, tanto o Governo, como os seus amigos politicos.
— Vide: *Ruy Barbosa* "O Estado de Sitio", pags. 84 e segs. Rio, 1892.

Quanto á conspiração politica ou "*sedição*" (foi o nome então dado) que lhe serviu de pretexto, prova nenhuma, absolutamente nenhuma, offereceu o Governo, quando levou o facto ao conhecimento do Congresso; ficando, desta sorte, assentado o primeiro precedente,— que o Poder Executivo póde abusar, suspendendo as garantias constitucionaes, quando assim lhe pareça, certo, de que ao seu acto tambem não ha de faltar a approvação posterior dos proprios representantes da Nação!

Quanto ao Poder Judiciario, este limitou-se a declarar-se incompetente para intervir no caso sujeito [12].

[12] Eis aqui, como a imprensa se manifestou sobre a carencia de provas da *supposta sedição*, que deu pretexto ao estado de sitio:

"O digno Sr. Marechal Floriano Peixoto, em obediencia ao art. 80 da Constituição, que manda ao Presidente da Republica motivar, logo que o Congresso se reuna, as medidas de excepção que houverem sido tomadas, — *não justificou nenhuma dessas medidas*; a sua exposição é simplesmente narrativa, mais fleugmatica, mais gelida, que o noticiario de uma folha neutra.

"A mensagem não adianta numa virgula o que o publico já sabia; e quando se refere ao desterro dos nossos concidadãos, internados em sertões povoados pelo beriberi e pela malaria, chega a commover os corações mais endurecidos a frieza com que se allude a essas medidas, *sem provas, sem testemunhas, sem esse tom de certeza moral*, que dá mesmo, em certas peças juridicas, o calor da verdade e do direito." (*O Paiz*, de 13 de maio de 1892).

. . . .

"Quasi manietados pela escassez do espaço, restricto sempre para materia de tanta magnitude, terminamos por hoje externando a nossa impressão sobre a mensagem hontem lida: uma triste narração descorada e mortiça de factos já conhecidos, que, em vez de tirar á Republica o sobresalto em que ella se debatia, mais a acabrunha, a desmoralisa e a condemna. A mensagem tem a sonoridade lugubre de um responso." (*Ibidem*).

"Não; Não póde ser assim. Precisamos saber em que regimen vivemos. Si com essas *provas* o chefe do Executivo póde desterrar para paragens inhospitas homens, muitos dos quaes illustraram e honraram a nação; si isso é sufficiente para o Congresso homologar as medidas de violencia empregadas, só nos resta confessar que a liberdade está morta no Brazil. A Republica, porém, não é madrasta, e o seu grande espirito ha de illuminar por força os cerebros daquelles, que representam a honra e a soberania da nação." (*O Paiz*, de 15 de maio de 1892).

. . . .

"Quem tiver lido hontem o parecer do Senado não póde disfarçar a sua consternação, porque elle é só *um manto generoso sobre a leviandade, a fraqueza orgulhosa de um poder*, que não encontra nas leis, nem na historia, justificativa para o seu acto. Não ha nomes citados. Enumeram-se dilictos; mas, como não seria proprio citar espiões e depoentes mercenarios, dispensa-se essa formalidade de direito. Quem disse? Não se sabe. Quem subornou? Ignora-se. Tem-se procurado recentemente justificar o estado de sitio de 10 de abril com as doutrinas e os exemplos da caudilhagem sul-americana e dos seus thuriferarios argentinos. E' por isso, que, confrontando hoje os ous estados de sitio, mostramos que naquella Republica ainda ha escrupulos constitucionaes, reivindicando assim para aquella nação as honras, que lhe pretendem sonegar.

"Já vai muito longe a época, em que Danton, para governar, pedia só audacia e mais audacia; hoje os povos livres só pedem para os guiar — direito e mais direito!" (*O Paiz*, de 8 de junho de 1893.)

B — Si, deixando de proseguir na indicação de actos ou factos similhantes, procurarmos rever a propria conducta dos dous poderes politicos, no conjuncto de suas relações ordinarias, verificaremos egualmente, que não faltam exemplos de frequentes abusos contra a Constituição e os bons principios na mesma consagrados.

1) Quanto ao Legislativo: — umas vezes, vemol-o consumir o tempo de suas sessões em recriminações e censuras descabidas, ou menos dignas e cortezes [13], já dos seus proprios membros entre si, e já contra os representantes do Poder Executivo, — sem attender-se, que no regimen vigente não cabem essas praticas sediças de puro *parlamentarismo* ; emquanto que, outras vezes, vemol-o submetter-se docilmente ás *injuncções* do ultimo poder, votando quanto se lhe exige, sem exame, nem criterio, — esquecido, agora, da independencia, com que devera sempre exercer as suas proprias faculdades e funcções [14].

A sua intelligente actividade, que tanto se tem feito notar em projectos de lei do interesse pessoal de individuos ou classes particulares, ainda não applicou-se, entretanto, com perseverante patriotismo, á adopção de leis e actos, que bem *discriminem* os encargos, os direitos, as relações e deveres da União e dos Estados entre si, — condição, *sine qua*, para o funccionamento

[13] A incontinencia de linguagem nas discussões do Congresso precisa ser refreada, em abono ou por decóro do proprio cargo de representante da Nação. Mas não é, talvez, este o mal maior... Os que usam da *injuria*, como arma de *opposição* ou *ataque*, insinuam, quasi sempre, actos e factos, que, depondo contra os individuos, são, ao mesmo tempo, documentos da inepcia ou da deshonestidade dos governos da Republica, e, conseguintemente, é aos creditos da propria instituição, que elles ferem na sua cegueira partidaria!

Em politica, como nas demais relações sociaes, a nobreza de palavras e actos é tambem um dever indiscutivel.

[14] Ainda recentemente, na ultima sessão do Congresso, os *chefes das bancadas politicas e os membros das commissões* não fizeram ceremonia em declarar, varias vezes, como *argumento decisivo* a respeito das medidas em discussão, — "que o Presidente da Republica ou o governo *queria*, ou *não queria*, essas medidas", — e, conforme o caso, assim se votava. Até em *parecer das commissões* se consignou, que o *mais acertado* seria proceder de *maneira diversa*; mas, que tal não sendo a opinião do governo, se devia fazer, como este entendia... *(Parecer do Senado n. 265 de 1899)*. E' muito possivel, acreditamos mesmo, que o *querer* do governo fosse sempre o melhor nas circumstancias, e louvavel fôra, sem duvida, a conducta do Congresso satisfazendo-o cumpridamente. Mas, o que não é menos certo, é, que semelhantes praticas do corpo legislativo, além de expol-o á critica de pouca elevação de conducta, como poder soberano, — dão ainda razão sobrada para suppor-se, que elle não exerce as suas attribuições privativas com inteira independencia, como, aliás, devia fazel-o no regimen instituido da *divisão* dos poderes publicos.

regular e os desejaveis resultados do systema federativo. Ao contrario disso, mesmo quando *casos concretos* se lhe apresentam, exigindo uma solução,— vemos que o referido poder emmudece, esquiva-se e deixa, que a execução da Constituição Federal e do regimen nella estabelecido fique á voga dos caprichos ou do predominio dos interessados, que, em dado momento, possam de qualquer modo sobrepujar ou impor-se aos seus adversarios [15] !

Entre os actos, pouco recommendaveis, da conducta do Poder Legislativo, um ha, que não podemos deixar de indicar *nomeadamente*, e com verdadeiro pezar : é a *impunidade* de seus membros, consagrada, como *regra* ou *privilegio* dos mesmos !

Este facto é da maior gravidade ; além de ser um desmentido formal do principio da *egualdade* de direito na Republica, elle póde ainda ser aquilatado, como um documento irrecusavel de nossa incapacidade politica aos olhos do estrangeiro...

Nenhum membro do Congresso Nacional, seja elle *indiciado* em um crime politico, ou em crimes contra a honra, a propriedade ou a vida particular, poderá ser sujeito a processo e julgamento,— diz o mesmo Congresso. Incrivel, si não fosse o facto sabido, constante das resoluções *systematicas* do Congresso, tantas vezes, votadas neste sentido ! ! !

2) Quanto ao Poder Executivo: si elle já tem merecido procedente censura pela sua intervenção condemnavel nos Estados, para o fim de impor-lhes, mais de uma vez, o governo de determinados individuos ou parcialidades, ou por outros erros e excessos ; — entendemos que não menos deverá merecel-o, agora, pela

[15] E' facto sabido, que o Congresso não tem querido *legislar* sobre a importante questão de *intervenção* do poder federal nos Estados, nem mesmo tratando-se de *casos concretos*, como succedeu acerca da *renuncia* do Governador do Estado do Amazonas — Fileto Pires, e da *deposição simulada* dos poderes publicos, Legislativo e Executivo no Estado de Matto Grosso ; queremos dizer, o Congresso não quiz aproveitar desses ensejos, como de outros anteriores, para estabelecer regras ou normas geraes sobre esta materia, que a todas se avantaja, de importancia, no regimen federal.

— Assumpto tambem da maior importancia é o da *liberdade profissional*, garantida na Constituição (art. 72 n. 24). Não ignora-se que Estados ha, em que a liberdade de profissão é a mais ampla e incondicional , ao passo que em outros dá-se justamente o contrario. Entretanto, apezar dessa injustica e desegualdade manifesta, com que os mesmos cidadãos brazileiros são tratados dentro do territorio da Republica, o Congresso Nacional se tem descuidado de regular, por lei, a referida materia. Vide Relatorio de Justiça de 1898, pag. 201.

omissão persistente, com que tem descurado da fiel execução da Constituição e leis federaes em todo o territorio da Federação.

Não basta que o Presidente da Republica procure bem conformar os proprios actos ás disposições constitucionaes; o seu dever não póde circumscrever-se a isto sómente, como Chefe, que é, do Estado-federal *i. e.* da Nação inteira. Nesta qualidade, incumbe juntamente ao Presidente da Republica fazer executar a Constituição e as leis federaes, *onde*, *como* e *quando* fôr de mister.

— Não ha quem ignore o desrespeito, a violação frequente, que uma e outras soffrem, a todo o momento, por parte dos governos e outras autoridades estadoaes,— certos, certissimos, de que, em regra, nenhuma repressão partirá do poder central a esse respeito [16]. Nas Secretarias de Estado do Governo da União já são numerosissimos os documentos e reclamações, que denunciam infracções semelhantes, e muitas dellas da maxima gravidade, por serem violentamente offensivas dos principios da fórma republicana federativa, da verdade das eleições federaes, da administração da justiça, e d'outras garantias ou direitos constitucionaes de egual importancia; e no emtanto, raro terá sido o caso, em que o Poder Executivo tenha cumprido *todo o seu dever*, em vista das circumstancias!

Esta abstenção ou omissão por parte daquelle, a quem incumbe privativamente assegurar a execução das leis, não póde deixar de tornar-se um encorajamento para novos abusos, e mais um elemento de crescente disprestigio contra os poderes da União.

O Executivo desculpará, talvez, o seu acto, com a carencia de *lei positiva*, autorisando-o a interpôr a sua autoridade... E é possivel que a excusa tenha procedencia em dados casos; mas, em muitos outros, sinão, na maioria delles, não; porque o mesmo poder acha-se *institucionalmente* revestido pela propria Constituição de todas as faculdades necessarias ao inteiro desempenho das funcções e fins, que lhe são proprios.

[16] Como já se viu em outra parte, no proprio Imperio Allemão, apezar das *regalias* que os Estados federados se *reservaram* na Federação, o direito de *fiscalisação* do governo central sobre os Estados é incontestavel e expresso (Const. All. art. 4º)-

Demais,— para os factos, de que se cogita, ha com toda certeza dispositivo expresso, que assim o autorisa (Const. art. 6º, ns. 2º e 4º).

— Importa não esquecer que, quando se *attenta* para um paiz, como organisação politica, é o Chefe da Nação, que se vê primeiro; é «o Chefe do Estado» (rei, imperador, presidente) a quem todos, acostumados pela tradição dos tempos, contemplam e consideram a *personificação real* da collectividade politica, o representante mais ostensivo da autoridade publica, o defensor constante da ordem juridica e da soberania nacional.

Bem sabe-se que a lei precede á sua execução; mas é tambem certo, que é o executor, quem dá *vida, força e prestimo*, si assim podemos dizer, aos dispositivos da lei. E' a mão do executor, que vivifica a *letra morta* da lei; é o braço potente da sua autoridade, que move e adapta ao meio, aos individuos, aos casos e ás circumstancias, as diversas peças forjadas nas officinas do trabalho legislativo; sem o que, todas ellas, por mais perfeitas que sejam, permaneceriam paradas, incapazes da menor utilidade pratica.

A lei deve ser, portanto, *cumprida e executada fielmente*, sobretudo, no regimen da Republica, o qual, como se sabe, consiste essencialmente em substituir o *imperio* do homem pelo imperio da lei.

3) E para sermos completos, devemos egualmente dizer, que não são, sómente, os dous poderes politicos [17] da União, que offerecem margem ás censuras, pela sua incuria, abusos ou actos menos acertados; o proprio poder judiciario, que deve ser um *exemplo vivo* e *constante* da maior correcção, tambem não se tem

[17] Entre os abusos praticados por parte dos poderes da União, cumpre não omittir os que se referem á administração financeira.

As despezas publicas duplicaram no decennio, sem que se possa assegurar que o *dominio economico* da União haja crescido, ou que as diversas classes do povo se achem, por isso, melhor servidas ou relativamente compensadas pelo progresso e bem-estar intellectual e material do paiz.

De facto, aparte as despezas, sem duvida justificaveis, com as exigencias do novo regimen instituido, não se podem indicar, como razões da maior despeza, nem os grandes e constantes *melhoramentos* da ordem material, como sejam,— a construcção de novas vias-ferreas, o aproveitamento de novos portos e rios navegaveis, a acquisição de terras e bens, que augmentassem o patrimonio da fazenda federal, nem tão pouco, o maior desenvolvimento dado á instrucção popular, ou á creação de novos institutos do ensino technico e superior, e outros empregos semelhantes.

Sabidamente, tem sido muito outra, a applicação dos dinheiros e recursos da Nação. Entretanto, si esse augmento exagerado da despeza publica correspondesse a um

mostrado isento das mesmas. Em uns casos, a sua acção tem deixado de conformar-re á sua qualidade de *poder co-ordenado*, tornando-se, aliás, um obstaculo á competencia exclusiva dos dous outros poderes; e em outros, o que é ainda mais grave e prejudicial, elle não tem guardado *identidade* de justiça nas suas decisões sobre pontos constitucionaes da maior importancia!

Actos da primeira especie teem sido, principalmente, praticados pelas justiças federaes da primeira instancia,— na concessão de mandados prohibitorios e d'outros despachos semelhantes contra as ordens ou regulamentos da Administração Federal, — procedimento este, na maioria dos casos, injustificavel, tanto em vista da lei, como em vista da fórma processual adoptada. E' contra a Fazenda publica nacional, que mais se tem exercitado a acção do judiciario a este respeito, olvidado, sem duvida, de que os actos *discricionarios* do Poder Executivo, verdadeiramente taes, não podem ser revistos pelos juizes ou tribunaes de justiça [18]; pois, a todos elles tambem é licito interpretar a Constituição no exercicio das respectivas funcções, para o fim de guardal-a e fazel-a guardar, nos casos e factos concernentes [18a].

crescimento parallelo da riqueza commum ou do commercio e industria do paiz, seria o mesmo, com certeza, toleravel, ainda que carecesse de justificação bastante. Infelizmente, assim tambem não é. Para cobrir as novas e crescentes despezas, recorreu-se a um grande augmento da divida publica e á elevação dos impostos existentes ou á creação de novos, de maneira descommunal, diremos mesmo, quasi insupportavel para as diversas classes da população!

Mas, não esta sómente nisto a sorte de abusos, que ora registramos.

O modo, pelo qual os poderes publicos teem tratado da *materia orçamentaria* no decennio, offerece margem para as mais severas censuras. Sabe-se que, em regra geral, as leis annuas da *despeza publica* e dos *meios da receita* tem sido elaboradas e votadas pelo Congresso, sem o devido exame e estudo das suas verbas e disposições, *atabalhoadamente*, nos ultimos dias da sessão legislativa,— inçadas de incongruencias e contradicções, e até de disposições inexequiveis! Basta, a esse respeito, assignalar, que uma das casas do Congresso,— o Senado, ás mais das vezes, não tem tido outra parte ou interferencia na adopção dessas leis, a não ser, a de simples chancellaria, do quantos erros e males, apraz á Camara dos Deputados enviar-lhe, ás vesperas de seu encerramento... E é desta sorte, que se tem disposto dos dinheiros publicos e, juntamente da fortuna particular, reduzida, todos os annos, aos golpes de successivos impostos.

Fallando de factos, que estão no conhecimento de todos, julgamo-nos dispensados de particularisal-os nomeadamente.

Apenas perguntamos: para que fornecer documento, tão explicito, de nossa incuria, ignorancia, ou pouco criterio aos inimigos das instituições republicanas!

Não; por honra da verdade das cousas publicas, e pelo muito, que nos deve merecer o credito da Republica,— abusos taes, não podem, não devem, continuar.

[18] No Rel. da Justiça de 1898 se allude a factos desta natureza.

[18a] Assim se expressou o Procurador Geral da Republica em parecer de 16 de maio de 1893, na causa decidida por Acc. de 17 de junho desse anno; e incontestavelmente, é esta a boa doutrina a seguir-se no regimen da *divisão* dos poderes.

Nem d'outro modo, se poderia entender e manter a independencia e harmonia constitucional dos poderes publicos.

Exemplos de segunda especie, os tem fornecido o proprio Supremo Tribunal Federal, na *contradicção* patente de varios julgados,— ficando-se, portanto, sem saber qual seja a *verdadeira interpretação final* da Constituição, relativamente a quaesquer outros casos occorrentes da mesma natureza...

De certo, não querendo alongar-nos sobre os feitos diversos, em que assim se tem dado infelizmente, basta lembrar as suas decisões, manifestamente incongruentes, a respeito de duas questões da maxima importancia,— os impostos interestadoaes, e o estado de sitio.

— A jurisprudencia sobre os impostos interestadoaes, materia de grande alcance fiscal e politico, ainda não foi assentada em bases solidas, isto é, em razões de incontestavel valor juridico, segundo se apura das *decisões encontradas* e dos *votos vencidos* dos proprios ministros do Supremo Tribunal Federal, constantes das respectivas sentenças [19].

Trata-se de facto notorio, e portanto, não temos necessidade de fazer uma demonstração especial acerca deste ponto.

— A questão do estado de sitio, ou melhor dizendo,— das *faculdades*, que o Poder Executivo póde, constitucionalmente, assumir e exercer durante o mesmo, tambem continúa até agora, sem ter uma regra ou norma juridica certa, á vista das decisões que o mesmo Tribunal tem proferido sobre materia de tão transcendente gravidade.

E' sabido, que, a primeira vez, que o Supremo Tribunal Federal teve de pronunciar-se sobre a especie, foi no *habeas-corpus*, requerido em favor dos presos e desterrados pelos decretos do Poder Executivo,— durante o estado de sitio do "*10 de abril*", a que já tivemos occasião de referir-nos ; mas, apezar de se ter assás demonstrado que o proprio acto da declaração desse estado de sitio e as medidas tomadas em consequencia haviam exorbitado da autorisação constitucional, sendo, por isso, il-

[19] Vide: Accs. citados ás pags. 279 e seg. e 291, *notas*.

legaes e insubsistentes [20], o Tribunal deixou de conceder o *habeas-corpus* impetrado, firmando o seu indeferimento nas seguintes razões e principios:

« Considerando que pelo art. 80 § 1º da Constituição Federal compete ao Presidente da Republica, na ausencia do Congresso Nacional, a attribuição de declarar em estado de sitio qualquer parte do territorio da União, quando a segurança da Republica o exigir, em caso de aggressão estrangeira ou de commoção intestina, que colloque a patria em imminente perigo, suspendendo-se por tempo determinado as garantias constitucionaes;

« Considerando que durante o estado de sitio é autorisado o Presidente da Republica a impor, como medidas de repressão, a detenção em logar não destinado aos réos de crimes communs e o desterro para outros sitios do territorio nacional;

« Considerando que estas medidas não revestem o caracter de pena, que o Presidente da Republica em caso algum poderá impor, visto não lhe ter sido conferida a attribuição de julgar, mas são medidas de segurança, de natureza transitoria, emquanto os accusados não são submettidos aos seus juizes naturaes nos termos do art. 72 § 15 da Constituição;

« Considerando, porém, que o exercicio desta extraordinaria faculdade a Constituição confiou ao criterio e prudente discrição do Presidente da Republica, responsavel por ella, pelas medidas de excepção que tomar, e pelos abusos que á sombra dellas possa commetter;

« Considerando que pelo art. 80 § 3º combinado com art. 34 § 21 da Constituição ao Congresso compete privativamente approvar ou reprovar o estado de sitio declarado pelo Presidente da Republica, bem assim o exame das medidas excepcionaes, que elle houver tomado, as quaes para esse fim lhe serão relatadas com especificação dos motivos, em que se fundam;

« Considerando, portanto, que antes do juizo politico do Congresso não póde o Poder Judiciario apreciar o uso, que fez o Presidente da Republica daquella attribuição constitucional, e que tambem não é da indole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funcções politicas do Poder Executivo ou Legislativo;

« Considerando que, ainda quando na situação creada pelo estado de sitio estejam ou possam estar envolvidos alguns direitos individuaes, esta circumstancia não habilita o Poder Judicial a intervir para nullificar as medidas de segurança decretadas pelo Presidente da Republica, visto ser impossivel isolar esses direitos da questão politica que os envolve e comprehende, salvo se unicamente se trata de punir os abusos dos agentes subalternos na execução das mesmas medidas, porque a estes agentes não se estende a necessidade do voto politico do Congresso;

« Considerando, por outro lado, que não está provada a hora em que as prisões foram effectuadas, nem o momento em que entrou em execução o decreto que suspendeu as garantias constitucionaes, o qual, pela sua natureza, não obedece ás normas communs da publicação, mas encerra implicita a clausula de immediata execução, pouco importando que as prisões tenham sido realizadas antes ou depois do estado de sitio,

[20] *Ruy Barbosa* « O Estado de sitio, suas condições, seus limites, seus effeitos ». Rio, 1892.

uma vez que foram decretadas dentro delle, como consta do decreto de 12 do corrente mez;

« Considerando, finalmente, que a cessação do estado de sitio não importa, *ipso facto*, na cessação das medidas tomadas dentro delle, as quaes continuam a subsistir, emquanto os accusados não forem submettidos, como devem, aos tribunaes competentes, pois do contrario poderiam ficar inutilisadas todas as providencias aconselhadas em tal emergencia por graves razões de ordem publica;

« Negam por estes fundamentos a pedida ordem de *habeas-corpus*[21]. »

Tal foi a doutrina fundada pelo Supremo Tribunal Federal. Ella tornou-se, desde então, *aresto indiscutivel* para os casos analogos, que lhe foram posteriormente submettidos; e sendo ainda de notar que, por Accordão do 1º de setembro de 1894, o mesmo affirmara, de novo, a sua procedencia juridica nestes termos: « Negam deferimento á petição (de *habeas-corpus*), porque, como já foi decidido em Accordão deste Tribunal de 27 de abril de 1892, *sómente ao Congresso compete* approvar ou não o estado de sitio decretado pelo Presidente da Republica, e examinar e julgar as *medidas excepcionaes*, que houver elle tomado. »

Na verdade, até o Accordão de 26 de março de 1898, o Supremo Tribunal Federal continuou a mostrar-se coherente com os fundamentos de seus diversos julgados anteriores sobre a materia.

Entretanto, vinte dias depois, rompia com toda essa coherencia, guardada durante seis annos, e, tomando agora conhecimento das *medidas excepcionaes* do estado de sitio, concedera *habeas-corpus* a individuos, que tinham sido desterrados pelo Poder Executivo na vigencia do mesmo [21a].

No momento não indagamos, si as ultimas decisões, em contradicção com as primeiras, assentam, ou não, em razões de melhor justiça; não é neste intuito, que ora fazemos referencia a taes decisões. O que queremos assignalar, é a inconveniencia enorme, que resulta dessa conducta, incerta, contradictoria, do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar, segundo as épocas ou

[21] Acc. de 27 de abril de 1892. Este Accordão teve, apenas, um voto vencido,— o do Ministro Piza e Almeida.

[21a] Vide: Accs. do Supremo Tribunal Federal de 26 de março e 16 de abril de 1898. E' de notar, que o segundo *Accordão* versou sobre os mesmos individuos e factos, já *considerados* e *decididos* no primeiro.

conforme a maioria occasional de seus membros, a verdade juridica, que se contém num mesmo texto da Constituição!

Não; assim não póde ser.

Governos, magistrados inferiores e as outras autoridades deverão ver nas decisões do supremo interprete da Constituição a regra legal dos respectivos actos, cada um, no desempenho das suas funcções. Mas, si o mesmo texto constitucional hoje significa — *sim*, e amanhã — *não*; hoje significa a *liberdade*, e amanhã a *prisão* ou o *desterro*; então é forçoso convir, que, desta fórma, o poder judiciario já não constituirá *verdadeira garantia*, nem para a Administração Publica, nem tão pouco, para os individuos, quando, porventura, offendidos nos seus direitos e liberdades...

II

Abusos dos Poderes estadoaes

6 — Começamos por fazer uma affirmação, que nada tem de agradavel e é: — que muitos dos Estados da Federação, ou não comprehenderam bem o seu papel neste regimen politico, ou, então, teem procedido sem bastante boa-fé, a julgar da conducta seguida pela mór parte dos seus governos. Seria impossivel imaginar praticas e actos mais contrarios ao regimen federativo, do que aquelles, de que os mesmos nos offerecem frequentes exemplos!

Não está em nosso proposito, nem caberia no espaço de que dispomos, fazer a enumeração e analyse dessas praticas e actos reprovados; mas, tambem nos mostrariamos por demais descuidosos da nossa tarefa, si deixassemos de, ao menos, chamar a attenção do leitor para esta *successão* de males publicos, esta *causa perenne* de tantos embaraços e descredito, contra o vigor e progresso das novas instituições...

Já vimos em outra parte, que o poder estadoal arrogou-se, nas suas *constituições*, faculdades e direitos que não lhes com-

petem, ou, quando menos, estatuiram sobre ellas, de uma maneira totalmente incorrecta. Agora veremos mais — que, na pratica, os orgãos desse poder se teem permittido, não só, violações manifestas da Constituição Federal, mas tambem, da propria Constituição estadoal, que, aliás, deviam manter e guardar, como regra immediata e constante de sua acção e conducta.

7 — A Constituição Federal consagra a vitaliciedade do magistrado, como uma das garantias da independencia do Poder Judiciario; e as constituições estadoaes, sem excepção, adoptaram disposição identica em favor da magistratura dos Estados. A pratica, porém, não tardou em demonstrar o pouco, que valem os preceitos constitucionaes aos olhos dos seus respectivos governos.

Toda vez que os magistrados não se mostram *bastante doceis* aos fins da administração ou do simples interesse partidario, ora a demissão, sob o *disfarce* de aposentadoria forçada, ora a demissão, propriamente tal, com o seu proprio nome e todos os seus effeitos,— são actos estes, de que não faltam repetidos exemplos em diversos Estados da União.

Assim procedendo, os governos estadoaes significam bem claro, que, no seu entender, ou antes, na sua má fé, a lei não é a vontade soberana do povo, conforme ao dogma fundamental da Republica, mas a sua vontade prepotente, e esta, quasi sempre, levada por interesses ou ambições do momento!

Taes abusos praticados contra os direitos da magistratura, além do descredito, que lançam sobre a verdade do regimen politico, são ainda da maior gravidade, por constituirem, ao mesmo tempo, uma violação flagrante da Constituição Federal. Segundo os principios desta, e que os Estados são obrigados a respeitar (art. 63), o *magistrado* é funccionario vitalicio, na verdadeira significação deste vocabulo; e conseguintemente, a sua duração no cargo não póde ficar dependente dos calculos, mais ou menos ignobeis, de governos meramente partidarios [22].

[22] No Estado do Ceará, como já se disse em outro logar (pag. 252 *nota* [5]), a magistratura compõe-se de desembargadores, juizes de direito, substitutos e supplentes.

« Regulou minuciosamente a Constituição os direitos dessas varias gradações na hierarchia da justiça. Pelo art. 67, os juizes substitutos « servirão por quatro annos, poderão ser reconduzidos, e, *só a pedido serão removidos* ». Pelo art. 68 « os juizes

Para estes, o que vale, não são os principios ou as disposições constitucionaes, mas, antes de tudo, ou acima de tudo, o *supremo interesse* das conveniencias da politicagem !...

de direito serão nomeados *d'entre os juizes substitutos*, que tiverem quatriennio, na ordem *da antiguidade absoluta* ». Pelo art. 70, « os desembargadores *são vitalicios* desde a data da posse, e *só por sentença ou incapacidade physica, ou moral, provada e julgada perante o Tribunal da Relação, perderão o cargo* ». Pelo art. 71 « os juizes de direito *são vitalicios*. Deixam o cargo em virtude *de promoção* a desembargador, são delle privados *por sentença ou incapacidade*, physica ou moral, provada, e *só a pedido*, ou por conveniencia publica *julgada provada pelo Tribunal da Relação*, podem ser removidos ». Neste ultimo caso, « decretada a remoção, será deignada immediatamente outra comarca ao removido », que, si a não houver, « será declarado avulso, percebendo o seu ordenado ». Pelo art. 72 « são considerados *vitalicios* os juizes substitutos que completarem o quatriennio e forem reconduzidos », applicando-se-lhes, neste caso, « as disposições do antigo anterior ». Pelo art. 73, emfim, os supplentes, instituidos para substituir os juizes substitutos, serão nomeados quatriennalmente ».

« Triplice é assim, *constitucionalmente*, naquelle Estado, a garantia da independencia judicial: pelo principio da antiguidade absoluta na promoção de substituto a juiz de direito e de juiz de direito a desembargador; pelo da inamovibilidade na judicatura de direito, na dos substitutos, e, até, na dos supplentes durante o quatriennio; pelo da vitaliciedade, desde o tribunal superior até á categoria dos substitutos reconduzidos.

« Pois bem: duas leis *ordinarias* abrogaram todos estes textos da Constituição desde o art. 67 até ao art. 73: a lei n. 420, de 29 de setembro de 1897, e a n. 444, de 6 de agosto deste anno (1898). A primeira autorisou o presidente *a remover os juizes de direito*. A outra, desassombrada e radical, facultou-lhe: *primeiro*, « *aposentar*, com o tempo de serviço que contarem, *magistrados de qualquer hierarchia* »; *segundo*, « preencher com os juizes substitutos *e promotores, sem a antiguidade absoluta*, as vagas occorridas » ; *terceiro*, « *fazer novas nomeações* dos supplentes de juiz substituto, começando de então novo quatriennio.

« E para coroar o systema, amordaçando a opinião contra essas enormidades, os delictos de imprensa, que, em face da *Constituição*, art. 129, competiam ao jury, ficaram, *pela ultima dessas leis*, competindo aos juizes substitutos e seus supplentes, com appellação para o Juizo de Direito.

« Dest'arte, mercê da aposentadoria *ad nutum*, todos os juizes hoje se acham nas mãos do Presidente. Todos, portanto, são dependencias do Governo, verdadeiros subalternos da Administração. E é a essas creaturas da secretaria presidencial que está entregue a liberdade de imprensa.

« Si agora tomarmos em consideração a circumstancia de que, pelo art. 56 da Constituição, os desembargadores compõem a metade do *tribunal mixto, constituido* para julgar o *Presidente do Estado*, chegamos, por outra deducção irresistivel, á conclusão, de que é elle quem virtualmente se julga a si mesmo.» — *Ruy Barbosa*, " Estados Autonomos " (artigo cit. á pag. 340).

Posteriormente as apreciações judiciosas, acima transcriptas, foi votada mais uma lei no Estado do Ceará, de n. 54 de 19 de julho (1899), revogando egualmente a Constitução na parte, que estabeleceu a antiguidade absoluta para os accessos dos magistrados, e dispondo que — « as nomeações para juizes de direito podessem ser feitas *livremente* pelo Presidente do Estado, d'entre os juizes substitutos e promotores da justiça ».

— Em outros Estados o meio empregado pelos governos para *descartar-se* de magistrados que *não agradam* é duplo: — ora uma reforma constitucional ou uma lei ordinaria autorisa o Poder Executivo a *aposental-os ou demittil-os* ; ora uma lei ou simples decreto do Poder Executivo manda reorganisar a magistratura, e, na sua execução, o governo aproveita os magistrados, que lhe aprazem, e rejeita os demais... O primeiro processo foi adoptado, entre outros, pelos Estados — do Rio Grande do Norte (lei de 11 de julho de 1898), — de Alagôas (lei n. 70 de 24 de maio de 1895), — de Sergipe (lei n. 130 de 4 de abril de 1895 e decretos n. 101 de 16, n. 102 de 17, n. 104 de 26, de abril, e ns. 117 de 3 e n. 120 de 7, de junho, de 1895), — da Parahyba do Norte (lei n. 26 de 2 de março de 1895), — do Amazonas (lei de 17 de

8 — Outra instituição essencial ao regimen dos povos livre é o Municipio; e o legislador constituinte, querendo tornar conhecido todo o seu pensamento sobre este ponto, estatuira formalmente em artigo expresso: « Os Estados organisar-se-hão de fórma, que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse ». (art. 68).

Nenhuma condição podia ser mais explicitamente imposta aos Estados, quanto á fórma da sua organisação.

Porque o disposto na Constituição Federal importa, em outros termos, o seguinte: « Si na organisação estadoal não fôr

agosto de 1895). O segundo processo foi o preferido pelo Estado do Piauhy (decreto n. 27 de 18 de julho de 1892), e por alguns outros que deixâmos de citar.

— No Estado do Paraná as cousas se teem passado de modo, que merece reparo especial.

A primeira nomeação de magistrados no Estado do Paraná, depois que este entrou no gozo de sua autonomia, foi effectuada pelo governador eleito, em 15 de junho de 1881.

Em 29 de novembro do mesmo anno aquelle governador foi deposto; mas a Junta Gevernativa nada fez quanto á magistratura.

Depois de promulgada a segunda Constituição (de 7 de abril de 1892) e a lei de 15 de maio do mesmo anno, que *reorganisou* a justiça no Estado, o segundo governador eleito preencheu *de novo* todos os cargos judiciarios e officios de justiça.

Em consequencia, perderam os logares dous desembargadores, alguns juizes de direito, e tambem alguns tabelliães, que não foram aproveitados.

Em 1894, depois de dabellada a revolução, o vice-governador em exercicio *aposentou*, por acto de 8 de maio, todos os desembargadores e um juiz de direito, com os vencimentos que lhes competissem, contando-se-lhes a antiguidade, sómente a partir da organisação definitiva (1892). Pelo mesmo acto foi tambem *expulso do quadro da magistratura* um juiz de direito...

Em 1896, pela lei n. 197 de 14 de fevereiro, foram *regularisadas* (?) aquellas aposentadorias, isto é, a nova lei estabeleceu regras para o calculo da antiguidade; e os magistrados, bem ou mal, preferiram tirar os seus titulos de aposentadoria de accordo com ella, e entre elles o que havia sido *expulso do quadro*, a quem a lei fizera tambem extensivas as suas disposições.

Actualmente, vigora a lei n. 392 de 8 de maio deste anno (1899), cujo art. 178 dispõe o seguinte: "A *remoção*, por motivos de *conveniencia publica*, terá logar quando a conservação do juiz na comarca fôr incompativel com a administração da justiça ou com a ordem publica".

— Ora, diante desta só disposição, não é licito fallar mais em independencia do magistrado no Estado do Paraná! E tudo isto se dá ou se pratica, a despeito dos textos expressos da Constituição; porquanto esta (a de 7 de abril de 1892) no seu art. 62 diz: « O Poder Judiciario será autonomo, e independente em suas decisões, bem como, na interpretação das leis que tiver de applicar. »

A disposição da lei vigente, acima citada, tira, porém, a sua origem da reforma constitucional de 14 de outubro de 1893, a qual no seu art. 8º dispoz o seguinte: " A Constituição garante aos magistrados completa e segura independencia, firmada nos seguintes principios de ordem constitucional: I *Vitaliciedade*. O magistrado, uma vez empossado, sómente poderá perder o seu cargo por sentença criminal definitiva, ou por aposentadoria, pela fórma que fôr estabelecida em lei; II *Inamovibilidade*. O magistrado sómente poderá ser removido a pedido seu, ou por proposta do Supremo Tribunal de Justiça ou pela conveniencia publica, e nestes dous ultimos casos, com approvação do Congresso Legislativo. »

Quanta *dissimulação*, aliás, excusada, em assumpto vital para os destinos politicos do proprio Estado!...

consagrada e respeitada a autonomia municipal,— semelhante organisação não é constitucional, e, conseguintemente, incumbe ao Poder Federal intervir, para fazer valer e respeitar os preceitos da Constituição (art. 6, n. 2 combinado com o art. 63)».

Não é licito entender de outro modo o dever, que teem os Estados de cumprir fielmente os dictames da Constituição Federal, desde que os direitos e poderes, que os mesmos teem e exercem, são inteiramente derivados della. A sua existencia politica é a de simples membros da Federação; fóra desta, elles carecem de toda personalidade juridica [23].

Entretanto, na pratica, póde-se affirmar que a autonomia municipal não existe realmente, muito embora não se conteste que ella se acha solemnemente consagrada nos textos das constituições estadoaes.

Com effeito, que vale a *letra morta* da Constituição contra a acção ou o capricho dos governos? Nada; eis a resposta eloquente dos factos.

Em primeiro logar, é de advertir, que muitas das constituições estadoaes, ao *consignar* a autonomia do municipio, fizeram-no desde logo, como preceito de *mera formalidade*; uma vez que reconheceram, ao mesmo tempo, ao legislador ordinario o *direito* de annullar as resoluções e actos dos poderes municipaes, de maneira indefinida [24]. Em segundo logar, é facto sabido, que as assembléas ou congressos legislativos dos Estados, não só tem dado a essa faculdade constitucional interpretação, a mais ampliativa, como ainda, entenderam de bem,— repartil-a egualmente com o poder executivo, nos casos que lhes pareceram convenientes [25].

Agora, a contraprova, a mais frisante, do *nada*, a que se reduz a autonomia municipal nas mãos dos governos estadoaes,

[23] Vide: Cap. III retro.

[24] Assim fazem as Constituições do Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Parahyba, Sergipe, Alagôas, Bahia, Rio de Janeiro, S. Paulo, Santa Catharina, Goyaz, Minas Geraes e Matto Grosso.

[25] Algumas Constituições reconheceram logo esse direito aos governadores em dados casos. Mas, quando assim não succede, as leis organicas dos municipios em geral dão essa faculdade aos mesmos. Vide: *Felisbello Freire*, ob. cit. pag. 134 e seg.

temol-a, de maneira completa e categorica, nos actos e factos bem conhecidos e recentemente praticados no Estado do Ceará. Ouçamos, a esse respeito, não, aos interessados politicos do mesmo Estado, mas ao juizo imparcial de um escriptor competente:

« Nenhuma constituição de Estado cercou de garantias mais precisas e imperiosas que a do Ceará a textura da celula *democratica, o elemento municipal*. Vejam com que amplitude liberal se enuncia ella no art. 94: " O municipio *é autonomo* na gestão dos seus negocios, e as suas deliberações *não dependem de sancção de qualquer poder do Estado*, respeitadas as restricções feitas por esta Constituição. " Salvo, pois, as restricções prefinidas no proprio texto constitucional, a autonomia do municipio cearense na gerencia dos seus interesses é absoluta, e a nenhum dos poderes do Estado, inclusive o legislador, seria licito modifical-a.

« No artigo seguinte a constituição de 1892, a que está em vigor, delinêa a administração local, dando-lhe « dous orgãos : a camara municipal, composta de vereadores », representando a legislatura local, e o Executivo, personificado em « um intendente na séde do municipio, incumbido das funcções executivas », mais « tantos subintendentes, quantos forem os districtos, em que a camara dividir o municipio ». Isto posto, determina o art. 96 : " São eleitos quatriennalmente, por suffragio directo e maioria relativa de votos, os vereadores, *e estes*, em cada anno, *elegerão d'entre si o intendente*, que poderá ser *reeleito, e será substituido*, no caso de impedimento temporario, por um cidadão *que a camara eleger*. " Eis ahi imposta ao cargo do intendente a condição invariavel de electividade. Ninguem póde ser intendente sinão um vereador, *eleito pelos vereadores*. Ninguem, subintendente, a não ser o cidadão, *que os vereadores elegerem*.

« Não contente, entretanto, de afiançar assim a independencia material do intendente, extrahindo-o, por escrutinio entre os seus pares, do seio da vereação, e emancipando-o desta com a estabilidade, que lhe dá, no cargo por quatro annos, procura a Constituição do Ceará imprimir-lhe o cunho do desinteresse civico, prescrevendo, no art. 102, que o intendente, como o subintendente e o vereador, « não serão remunerados ».

« Vão ver agora o que fez dessas quatro disposições constitucionaes a potestade usurpada pelo Congresso.

« A lei n. 264, de 26 de setembro de 1895, agora posta em pratica, *revogou* (é a sua expressão textual) revogou o art. 96 da Constituição do Estado, conferindo ao seu presidente a attribuição de « *nomear e demittir livremente os intendentes.* » Não se póde ser *mais desempenado na dictadura*. A lei ordinaria exerce sobre a lei constitucional o poder revocatorio, mas sem ambages, nem reticencias, rasgada, confessa e ostentosamente. « Eu revogo a Constituição », diz o Congresso, fazendo juz, com tal franqueza, a um poema. E para que a revoga ? Para fazer do intendente, creatura electiva da camara, mas independente della pela inamovibilidade quatriennal, *um instrumento do Poder Executivo, por este* livremente nomeado e demittido.

« Ora, no regimen politico do Ceará, a importancia dos intendentes não é meramente administrativa e local. Além de « nomear, suspender, demittir e licenciar os funccionarios municipaes », segundo a constituição, art. 106, exercem elles outra funcção muito mais alta, cujo alcance se estende á politica geral do Estado : são os *incumbidos hoje de « organisar definitivamente o eleitorado estadoal »*. Tal poder não lhes dava a Constituição; mas veio dar-lh'o a liberalidade do Congresso, pela lei n. 456, de 27 de

agosto de 1898, art. 2°. Comparem-se as datas, e verificar-se-ha que so depois de terem perdido a sua independencia constitucional, e verem-se reduzidos a titeres do presidente, que os intendentes receberam a investidura *de organizadores do eleitorado*. Transformados em subalternos do Governo estadoal pela lei de 1895, receberam pela de 1898 a *suprema jurisdicção de fabricar o eleitor*.

« Não é tudo.

« Serviços de tal quilate não podiam ficar despremiados. Cumpria pagar aos intendentes a ardua tarefa de manipular a soberania eleitoral. Mas a Constituição, já o vimos, no art. 102, prescreve categoricamente a gratuidade do serviço dos intendentes. Não importa. Aqui a réplica era facil. A Constituição fizera dos intendentes uma coisa; o legislador fel-os outra. Pela Constituição elles administravam o municipio. Pela lei forjam o eleitorado. A Constituição não podia retribuir o que não encomendara. Mas o legislador estava no seu direito creando a propina para o trabalho novo, que estipulava.

« Assim deviam ter raciocinado os autores da lei n. 464, de 12 de setembro de 1898, que autorisou as camaras a « fixarem, *com approvação do Presidente do Estado*, uma gratificação annual aos intendentes ». Typo de previdencia, bem se está vendo, como todas as deste genero, essa boa lei: os cordões da bolsa das gratificações municipaes ficam nas mãos do Governador. Eleitorado bem feito, boa gorgêta.

« Suppondes que esgotámos o rosario? Pois não! Ainda se não mencionou a lei n. 306, de 21 de agosto de 1896, pela qual ficou armado o Presidente do Estado com o arbitrio de « prévia revisão dos orçamentos municipaes, *para o effeito de serem eliminadas as verbas, que o mesmo considerar illegaes* ». Só após esse exame soberano, communicará o Governo do Estado a cada uma das camaras *se póde, ou não, entrar em vigor o orçamento por ella votado*. Dissera a Constituição que « o municipio é autonomo na gestão dos seus negocios ». Dissera que, a esse respeito, « as suas deliberações não dependem da sancção de qualquer poder do Estado ». Embora. Contra o que a Constituição declara, já tinha a lei de 1895 reivindicado explicita e solemnemente, para o legislador, o direito de *revogal-a*. Desse direito, expresso e utilisado na lei n. 264, de 1895, usou na lei n. 306, de 1896, para absorver o dominio das finanças municipaes, como veio a usar ainda na lei n. 464, de 1898, para submetter a docilidede dos intendentes na organisação do eleitorado ao regimen disciplinar das esportulas. Dest'arte:

o Presidente do Estado nomeia, demitte e paga os intendentes;

os intendentes nomeiam o pessoal administrativo do municipio desde os chefes de repartição até o porteiro da camara;

o porteiro abre ou fecha a camara ou edificio municipal;

E, em consequencia:

a Camara depende do porteiro,

que, por sua vez, depende do intendente,

que, de sua parte, depende do Governador;

e este, senhor das administrações municipaes, pela nomeação e remuneração dos intendentes, em cujas mãos se encerra todo o funccionalismo local, inclusive os empregados, sem o concurso dos quaes, nem sessões poderão celebrar as camaras,— exerce sobre ellas ainda o poder absoluto mediante a supremacia nos orçamentos de todas as localidades.

« E' o confisco geral da Municipalidade pelo Presidente do Estado [26].»

[26] *Ruy Barbosa*, "Estados Autonomos" — (artigo publicado n'*A Imprensa* de 25 de novembro de 1898).

E' possivel, que a linguagem dos trechos transcriptos pareça *um pouco severa* aos que tem interesse contrario no assumpto ; mas os factos, a que se allude, não precisam de commentarios, para que, em vista delles, possa cada um ajuizar do nenhum escrupulo, com que os governos estadoaes se immiscuem na vida peculiar dos municipios! E o que ora se passa no Ceará tem-se dado, semelhantemente, *mudadas ás vezes as côres e os nomes sómente*, em diversos outros Estados, notadamente, no Paraná, no Rio Grande do Norte, no Piauhy, conforme o exigem os interesses politicos da situação dominante... [17]

[17] O documento seguinte dará idéa mais exacta do que occorre a este respeito:

« Exms. Srs. Presidente e mais membros da Camara dos Deputados. Nós, abaixo assignados, vereadores da Camara Municipal de Sant'Anna de Cariry, deste Estado do Ceará, pedimos a VV. EEx., a quem incumbe o elevado dever de velar na guarda da Constituição e das leis, se dignem dar providencias contra as leis inconstitucionaes da Assembléa Legislativa e actos dictatoriaes do Sr. Presidente deste Estado, Dr. Antonio Pinto Nogueira Accioli, que, não satisfeito de haver demittido o Chefe do Poder Executivo deste municipio, bem como de ter invadido a esphera legislativa desta Camara, pela faculdade que goza de «rever préviamente e approvar orçamentos municipaes», está agora demittindo os vereadores municipaes, eleitos pelo voto popular e cujas funcções, nos termos da propria Constituição do Estado, durarão quatro annos. Como prova do que dizemos, junto vos remettemos o officio do Secretario desta Camara, pondo em disponibilidade, de ordem do Sr. Presidente do Estado, o segundo signatario desta representação, sob o fundamento de que o dito vereador mudou de residencia, quando é certo que o mesmo vereador nunca cogitou, siquer, de mudar de residencia.

« Como vêem VV. EEx., os Poderes Executivo e Legislativo municipaes estão concentrados nas mãos do Presidente do Estado, que, para mais, está demittindo em todo Estado os vereadores, seus adversarios, afim de fazer mesas unanimes nas proximas eleições federaes, compromettendo assim a fórma republicana federativa.

« Saude e fraternidade.— Sant'Anna de Cariry, 17 de junho de 1899.—*José Tavares Campos*, Presidente.—*Antonio Rodrigues Vieira*.—*Nicoláo Petrolá*.—*Joaquim do Valle Nunes*.»

— No Estado da Parahyba do Norte engendrou-se um outro meio pratico de *annullar* a autonomia municipal, como se vae vêr:

A Constituição desse Estado assegura no art. 56 a autonomia do municipio na direcção de seus negocios peculiares, uma vez que não infrinja as leis federaes e as do Estado; no art. 57 veda a intervencção do Governo do Estado nos negocios do municipio, e no art. 58 commette o governo deste a um conselho, eleito por quatro annos por voto directo, com as attribuições e responsabilidades definidas em lei especial, promulgada pela Assembléa Legislativa, na sua primeira reunião ordinaria.

Este preceito fôra observado, promulgando a Assembléa Parahybana em sua primeira reunião ordinaria a lei n. 9 de 1892 de organisação municipal. Segundo esta os conselhos municipaes se devem dissolver e immediatamente proceder-se a novas eleições, quando se derem annexações ou desmembramentos de municipios (art. 9). Ao municipio compete o seu governo administrativo e economico sem a participação de outro poder extranho (art. 10); e ao conselho municipal compete fazer a apuração da eleição de seus membros e reconhecer os poderes destes.

Entretanto, em razão da dissolução dos conselhos municipaes da Capital e de mais sete outros municipios, oriunda de annexações e desmembramentos de seus territorios (art. 9º da lei n. 9), o Presidente do Estado nomeou para cada um desses municipios e dos novos creados uma commissão governativa, para o governo e administração municipal, excluindo desta os conselhos dissolvidos, cujas funcções, aliás, só deveriam terminar pela posse dos novos eleitos! Mais ainda: a essa commissão, nomeada pelo governo, a Assembléa Legislativa, na mesma sessão (de 1897), em que praticou aquellas

9 — Na ordem administrativa, propriamente dita, não são mais edificantes os muitos exemplos, que offerecem os governos dos Estados.

Mas, para que relembrar ou individualisar os actos legislativos e executivos de simples interesse pessoal, praticados pelos alludidos poderes, sem a menor attenção pelo bem publico, e até com flagrante desrespeito ás regras da moralidade ?!

De um lado,— a creação de empregos bem remunerados ou a autorisação de *gordas* aposentadorias,— a isenção de impostos,— a concessão de auxilios e favôres,— ou de contractos e emprezas rendosas, são os *presentes communs*, com que se costuma galardoar *os bons serviços* prestados aos governos amigos. De outro lado, — as aposentadorias forçadas,— as suppressões dos empregos,— a tributação pesada sobre determinadas profissões, commercio ou industrias,— ou outras condições difficeis, são outros tantos *meios licitos* de diminuir o prestigio ou de difficultar a acção e o trabalho do adversario politico, muito embora taes actos involvam clamorosa injustiça, ou delles provenha mesmo reconhecida desvantagem para toda a communhão !

E', sobretudo, nas materias de natureza economica e financeira, que os actos da administração estadoal teem ás vezes tocado ás raias do escandalo !

— Augmentadas as suas receitas com divisão das rendas, feita na Constituição Federal, todos os Estados sahiram da condição precaria, em que haviam ficado as antigas provincias do ex-Imperio ; equilibraram agora os seus orçamentos e mostraram-se mesmo com certa prosperidade financeira. Entretanto, cedo começaram a surgir os *esbanjamentos* e *compromissos* inconsiderados. E a *pretexto* de obras indispensaveis, de serviços mal dotados, de vencimentos insufficientes, ou mesmo, a titulo de simples *necessidades decorativas* do Estado,— os dinheiros publicos foram despendidos, sem medida, nem reflexão... E quando as receitas

desannexações, commetteu a *attribuição de apurar a eleição dos novos eleitos e reconhecer os seus poderes com recurso para o Governo do Estado* (lei n. 86 de 19 de outubro de 1897)!

— Sempre a mesma cousa: o poder executivo, de *mãos dadas* com o legislativo substituindo-se á autonomia dos municipios, para melhor chegar aos fins da politica...

tornaram-se deficientes, emittiram-se titulos de divida, sob a fórma de verdadeiro papel-moeda, e de tal modo, que comprometteram seriamente o credito e a fazenda estadoal [28].

Raro será o Estado da Federação, que poude preservar-se deste caminho funesto!

No emtanto, si fossemos verificar o *bom emprego* dos rendimentos fiscaes, arrecadados com o augmento descommunal dos impostos, ou obtidos pelos meios do credito publico, assim malbaratado, talvez, na maioria dos casos, tivessemos de enfrentar com mais de uma transacção immoral, sinão, com verdadeiros peculatos!

Abstemo-nos de particularisar factos, para não parecer que visamos a *censuras individuaes*; mas muitos delles, como sejam,— a concessão de *monopolios* e *favores*, ou mesmo, de *bens* do *patrimonio estadoal*, teem sido denunciados com as suas côres proprias, pela imprensa do paiz, e alguns, até, levados aos juizos e tribunaes em processos escandalosos!

Nesta sorte de abusos, é forçoso confessar, que alguns Estados da Republica nada devem ás antigas provincias; antes, se lhes tem avantajado em muito, não só, por dispôrem agora de maiores recursos, como ainda, por agirem, *livres* da acção do poder central, — o que não succedia outr'ora com as primeiras.

— Foi uma das desgraças da Republica Brazileira ter-se dado a triste coincidencia da sua fundação com o periodo de *agiotagem* e *especulação*, em que então se achava o paiz.

Na Capital Federal todos queriam enriquecer, accumular fortuna, pelos *meios faceis*, que a *jogatina da Bolsa*, as *emprezas* e os *contractos* offereciam... O desejo do ganho converteu-se em uma peste, que chegou a contaminar, insensivelmente, a honestidade indiscutivel dos melhores caracteres!

E dentro em breve, essa grande *avalanche* de immoralidades e desastres, que quasi levou por terra todas as industrias e uma boa parte do commercio do Districto Federal, estendendo-se aos Estados, — attingiu nelles a propria administração publica!

[28] Sobre este ponto vide:— pag. 337 *retro*.

Não continuaremos, porém, a insistir sobre os actos e factos desta natureza.

Já basta o descredito, que elles teem lançado sobre a politica republicana, além da grande tristeza, que causam a quantos tomam real interesse pelas cousas da honra e probidade nacional...

10 — No que respeita á ordem politica, propriamente dita, talvez, fôra mais prudente, antes calar, do que dizer, o sem-numero de atropellos ás liberdades publicas, as violações flagrantes das Constituições e das leis, que os governos locaes praticam directamente, ou autorisam e approvam, sem o menor escrupulo!

Trata-se de uma verdade permanente na consciencia de todos; e por isso, não precisaremos apontar, sinão, poucos factos em apoio desta asserção.

No systema republicano, quem diz ordem politica, quer, por esta expressão, significar principalmente a nomeação dos poderes publicos, mediante eleição popular, e a conducta dos mesmos, no tocante ás garantias da liberdade e dos direitos politicos do cidadão.

Já sabemos todos, como os governos estadoaes entendem a autonomia municipal:— simples instrumento das suas deliberações e intuitos.

Este facto tem, entretanto, uma razão de ser do maximo interesse governamental: é que, no systema eleitoral vigente, os funccionarios municipaes — o intendente e membros do Conselho são as peças mais importantes, são as chaves, das urnas victoriosas, tanto nas eleições federaes, como nas eleições estadoaes.

Si os municipios fossem effectivamente autonomos, elles podiam ter a pretenção de influir sobre a verdade eleitoral dentro da sua circumscripção, ou, ao menos, não se prestariam com inteira facilidade aos arranjos, conchavos e outros meios convenientes de apparentar um triumpho eleitoral; emquanto que, reduzidos a simples *creaturas* do governo estadoal, tudo obedece maravilhosamente ao impulso ou caprichos do mesmo.

Não ha duvida,— uma vez perdido o escrupulo de praticar essa primeira *deslealdade*, esse *crime de má fé*, contra a verdade republicana... o mais dependerá apenas de fazer a machina gyrar *inconscientemente* no sentido que se quer.

Desde que os municipios são *dependencias* do Governo, no seu funccionamento e nas suas resoluções,— todo poder politico do Estado concentra-se, afinal, na pessoa do governador ou presidente ; porque :

os funccionarios municipaes fazem o eleitor ;

este elege o Congresso ;

o Congresso faz a lei ;

e a lei é a vontade do governador, ainda mesmo, si fôr mister violar a Constituição [29].

— Mas, na presença de taes factos, que obices, que forças e meios podem haver, capazes de deter o governo estadoal em seus abusos e caprichos na ordem politica ? Nenhuns absolutamente.

As juntas ou commissões municipaes só admittem ao alistamento eleitoral os individuos da *sua feição* ou aquelles, contra os quaes não se opponham os chefes e delegados do *partido governamental*; para as mesas das secções eleitoraes só são nomeados aquelles, que os mesmos delegados indicam ; as mesas eleitoraes reunem-se ou não, conforme a sua conveniencia e, afinal, escrevem-se as *actas das eleições*, não, de inteiro accordo com a verdade dos votos e factos occorridos, mas com as instrucções recebidas dos dominadores da situação. O Conselho Municipal faz, depois, a apuração, e expede diplomas aos que elle *considera* eleitos ; e ahi temos, em resumo, a *verdade* eleitoral, a *soberania* do voto, qual se pratica em muitos dos Estados, e na propria Capital Federal da Republica Federativa Brazileira !

Todavia, perguntaremos nós: por que *reeditar*, desta sorte, os abusos do regimen, que nós condemnámos por indigno ? Porque tanta mentira ou escarneo contra o systema republicano ? Não seria preferivel chamar as cousas pelo seu proprio nome ?

Não ; a experiencia ensina, que a hypocrisia é tambem um meio poderoso de manter as posições e os gozos e as vantagens, que ellas proporcionaram...

11 — Ha, porventura, municipios, cujos representantes ou funccionarios não são os preferidos do governo ? Nada mais facil :

[29] Vide pag. 370 *retro*.

cassam-se-lhes os poderes, ou impede-se-lhes a reunião e o funccionamento; e si isto não bastar, supprime-se o municipio e annexa-se o seu territorio a um outro ou a outros de *melhor quilate* politico [30].

— E' um alto funccionario do Estado, seja elle o vice-presidente ou o proprio presidente,— que convem ser *afastado*? A empreza poderá, nas circumstâncias, ter alguma difficuldade; esta, porém, não será insuperavel. O Congresso estadoal assentará o plano com o chefe, legitimo ou occasional, do poder executivo, e isto feito, ha, pelo menos, dous meios já conhecidos e de provada efficacia: ou o funccionario será sujeito a processo por actos menos dignos, — ou será mesmo declarado destituido do cargo, sob qualquer pretexto ou razão apparente [31].

— Succede, ao contrario, que, de alguma eleição feita resulta uma maioria do Congresso estadoal infensa ao governador? Si este não fôr um espirito timorato,— o que é caso pouco commum, — com certeza, não tolerará a fiscalisação do poder adversario. Ou, mediante uma *depuração habilmente arranjada*, elle substituirá, por outros, tantos membros dos eleitos, quantos lhe pareçam bastantes para desfazer a maioria; ou, por um processo mais prompto, não consentirá na reunião do Congresso eleito; e annullada deste modo, a eleição *hostil*, mandará proceder a uma outra, que, certamente, ha de corresponder melhor aos seus interesses e intuitos.

12 — Quanto á investidura do Poder Executivo nos Estados, ninguem ignora, qual seja a regra commum: o governador actual assegura a continuação da sua politica, dos seus interesses e do seu predominio pessoal, ou do partido a que pertence, na *escolha* do seu successor, que o eleitorado deve

[30] Não faltam exemplos desta especie na politica de diversos Estados, e, ainda ha pouco, o facto se deu no Ceará com os municipios do Aquiraz, Caratheús, Soure, Arrayal, Araripe, Cariry e outros.

[31] Factos da primeira ordem se deram com o governador do Amazonas — Fileto Pires e com o vice-governador de Sergipe — Pereira Lobo; e da segunda ordem, com o mesmo governador do Amazonas, e com o vice-presidente do Ceará — Carlos de Miranda.

E' escusado dizer, que não entramos na questão da justiça *real ou apparente*, que porventura se envolvesse em taes actos. Mas, qualquer que ella fosse, a verdade é, que a sua razão *determinante*, o que ninguem ignora, — foi o interesse partidario de *alijar* o funccionario em questão.

confirmar, ou assim se dará, como tendo-o feito, graças aos meios, que, para este fim, estarão de antemão apparelhados.

Si, por acaso, ha alguma disposição constitucional, que repugne com a idade, com o saber ou outra condição pessoal do successor que melhor convém, — ou reforma-se a Constituição nesta parte — ou procede-se, mesmo, á eleição, sem attender-se a semelhante formalidade. O eleito, nem por isso, deixará de ser reconhecido e proclamado pelo Congresso estadoal, e, como tal, assumirá a governança do Estado, para seguir e agir na direcção que lhe foi traçada [32].

O que vale, para o caso, não é a Constituição, nem a lei, nem a moralidade dos actos, mas, só e positivamente, a conservação do poder para os fins do interesse pessoal ou da politica dominante! E desta'arte, sabida a *origem* e os *meios*, pelos quaes se dá a investidura dos poderes electivos em alguns Estados, tambem não será difficil ajuizar do criterio, conducta e serviços dos mesmos, em relação aos direitos dos individuos ou classes, que elles governam ou superintendem. Seria escusado ajuntar: esses *direitos* serão *taes* e *tantos*, quantos assim definam e decidam os dominadores da situação politica... Triste verdade do facto, que não é possivel constestar seriamente!

Mas foi realmente *para isso*, que instituimos a Federação? Certamente, que não.

Onde, porém, acharemos o remedio contra essas desgraçadas aberrações da vida politica estadoal?

Na denuncia ou censura da imprensa?

Nos protestos, reclamações ou mesmo, nos pleitos levados ao Judiciario, como poder independente?

A experiencia demonstra a inefficacia, sinão, a impossibilidade dos meios apontados.

A imprensa, na maioria dos casos, carece de liberdade [33], e quando esta não lhe seja negada, falta em torno della uma opinião

[32] São conhecidos varios casos desta ordem, — occorridos em diversos Estados, e ainda em 1898 foi reformada a Constituição do Rio Grande do Norte, com o fim sabido de reduzir a idade prescripta para o cargo de governador, afim de poder ser eleito determinado individuo, como realmente o foi.

[33] Não se ignora como tem sido frequente o uso de calar os *orgãos da imprensa*, mandando inutilisar as typographias, em certos Estados, e, até mesmo na propria Capital da Republica!

forte, dominante, capaz de fazer cessar as investidas ousadas do poder publico contra o alheio direito, — como geralmente succede nos paizes cultos e verdadeiramente democraticos.

A justiça estadoal, esta, só é independente na *letra morta* da Constituição ; na pratica, ella não póde fazer, sinão, aquillo que não contrariar as vistas ou actos do Governo. E si algum juiz ou tribunal ousa o contrario, — sem demora, a remoção, a aposentadoria forçada ou a demissão virão *significar* o castigo do magistrado integro, e advertir aos demais, da conducta, que deverão ter em circumstancias analogas [34].

Mas, diante de tudo isso, occorre naturalmente mais uma interrogação. E o poder federal, o primeiro responsavel pela verdade dos principios da Federação, não tem o direito, diriamos melhor, o dever, de intervir em nome das garantias consagradas na Constituição da Republica?

Não, — responder-se-ha, talvez... Porque isto seria attentar contra a autonomia dos Estados federados.

Não dissimularemos, que esta resposta poderia, com effeito, ser sustentada com os exemplos da propria Federação Norte-Americana, d'onde imitámos o systema.

Mas, seria licito replicar por nossa vez : " E si os Estados, na sua legislação politica, administrativa e judiciaria, violarem textos expressos da Constituição Federal, as garantias da liberdade e da propriedade, a autonomia dos municipios ; — si invadirem a propria esphera do direito civil, commercial e criminal, que compete exclusivamente ao Legislativo federal ; — tudo isto não obstante, os poderes da União deverão ficar simples *expectadores* dessa desorganisação, desses crimes, contra a propria existencia da Federação?

Por nossa parte, não podemos admittir a *logica* de tamanho contrasenso, em nome da autonomia local!

O Estado-federal é uma entidade de condições especiaes, inteiramente relativas, e por isso, cada povo deve ter, nessa

[34] O Supremo Tribunal Federal acaba de decidir, por Accordãos n. 17 de 4 de dezembro e n. 532 de 11 de dezembro de 1899, que os magistrados estadoaes são egualmemte *vitalicios* por força do disposto na constituição Federal. O facto é, sem duvida, do maior alcance para a independencia dos referidos magistrados.

fórma de governo, as condições que lhe forem as mais *adequadas* ou convenientes. Assim como as normas da grande America não serviram, no todo, á pequena Suissa, assim tambem, as normas de uma e de outra não poderão servir, em tudo, para a vida e costumes do ex-Imperio do Brazil. Nas duas Federações referidas ha uma *força constante*, armada contra os abusos do governo local, a qual, infelizmente, ainda nos falta no presente: é o *interesse consciente*, e dahi a *vigilancia*, das diversas classes populares, na defesa do direito e liberdades. As dictaduras, mais ou menos disfarçadas, difficilmente encontrariam *apoio*, e menos ainda, *instrumentos*, para sua acção corruptora e funesta.

No Brazil, para que possamos constituir uma Federação condigna, precisamos, antes de tudo, organisal-a e dirigil-a, segundo o grau de saber de nosso povo, os habitos contrahidos da nossa vida politica anterior, e, sobretudo, em nada descurar o *mão vêso* ou a *tendencia commum* para o desrespeito da lei...

Quanto ao mais, qualquer que seja a difficuldade pratica em precisar o direito de intervenção do poder federal nos Estados sem prejuizo da autonomia local, o certo é,— que, uma vez bem definido o que se deve entender pelas palavras [31] « respeitados os principios constitucionaes da União », já não se poderá impugnar com fundamento o direito da alludida intervenção, toda vez que o poder estadoal exorbite dos limites, que lhe são obrigadamente postos. O contrario, seria affirmar, que os Estados podem levar os seus abusos e desgovernos até ao ponto de *desmoralisar* no todo ou fazer mesmo *derruir* a propria União !

IV

Abusos da direcção politica

13 — Os documentos dos erros, abusos ou crimes, commettidos na *direcção politica* do paiz teem sido taes e tamanhos, na curta historia da Republica Federativa do Brazil, que bastaria

[31] Vide — art. 63 da Constituição Federal.

uma só classe delles para constituir objecto e materia para mais de um livro. Ainda mesmo restringindo-nos ao periodo, que decorre do fim do anno de 1892 para cá, isto é, depois de finda a época marcada para a organisação definitiva dos Estados [33], ainda assim, — não seria possivel fazer uma resenha completa dos actos e factos concernentes, sem muito trabalho e largo espaço. O nosso intuito não se estende a tanto, contentamo-nos de *indicar* ou *relembrar* ao leitor alguns desses, de feição mais accentuada, certos de que elles bastarão para condemnar a conducta dos chefes ou directores politicos, que pelos mesmos são responsaveis.

— Instituido o novo regimen, tendo, muito embora, como uma das suas qualidades excellentes, a *temporariedade* dos cargos ou o *revesamento* dos representantes do poder publico, — o que se viu logo na pratica foi, — que, em muitos Estados da União, uma *familia* ou *grupo* procurou habilmente monopolisar todas as posições e proventos da publica administração, constituindo-se em verdadeiras oligarchias; e dahi, em vez da egualdade do direito de todos e para todos, proclamado com a Republica, começou-se a *ensaiar* o mais ferrenho *exclusivismo!*

Surdos ás vozes do patriotismo, e infieis á verdade das instituições, os que, uma vez, se apossaram do governo, attenderam, de preferencia, ao que lhes podia assegurar a sua continuação e os gozos do mesmo provenientes, pondo em segundo plano os legitimos interesses da justiça e do bem publico.

Aquelles que applaudiam e auxiliavam a esse procedimento, formaram o partido politico do governo, e os demais foram considerados indignos da attenção *governamental*, quando não eram alcunhados de *sebastianistas*, o que bastava, para justificar a sua exclusão de qualquer cargo de confiança na Republica.

Comprehende-se, que semelhante conducta de governos, que se diziam *republicanos*, não podia deixar de provocar contra si elementos de reacção: — uns tirando origem do sentimento sincero e leal dos que não podiam conformar-se com essa tutela do *despotismo*, mascarado com o nome de *liberdade*, — e outros,

[33] Const. Federal — « Disposições Transitorias », art. 2º.

formados do desejo da revindicta, das ambições impacientes, ou da falta de escrupulos nos meios, com que muitos tambem não duvidam proceder para chegar ao fim almeijado. Os que se deixaram levar por este ultimo sentimento occuparam, naturalmente, a vanguarda das reacções.

Assignalados, desta sorte, os dous lados combatentes, não será difficil prever, qual fosse o combate travado, e quaes as armas empregadas no mesmo. A habilidade e a coragem dos chefes ou directores medem-se pelos meios, que dão a victoria procurada, — *a posse do poder*, e nada mais...

Queremos dizer, assim o sendo,— que ha de extranhar, si, porventura, o malbarato dos dinheiros publicos, a delação, a baixa intriga, a conspiração, a deslealdade, o descredito do paiz, a desgraça publica emfim, tudo, tenha servido, como arma ou expediente dos partidos politicos na vida da Republica?

— No Extremo-Norte, é a força federal, assestando baterias contra a força estadoal e com ella travando luta mortifera, para substituir o governador do Estado por *determinado* individuo, que o partido adverso reputava melhor [36].

Facto da mesma natureza e fins se repete, não muito depois, em outro ponto do Sul da Republica, e agora, produzindo desgraças maiores a lamentar [37]!

E mais tarde recorre-se, de novo, ao mesmo processo para as deposições dos governadores de dous outros Estados, ainda que os delinquentes não tivessem podido gozar das vantagens cubiçadas [38].

— No Extremo-Sul, é a agitação revolucionaria, fazendo e desfazendo governos, durante um anno inteiro, e, afinal, rompendo em tremenda guerra civil, — que prolongou-se por quasi tres annos, com todas as consequencias desgraçadas, que se conhecem, e não queremos relembrar [39]!

[36] Nos dias 26 e 27 de fevereiro de 1893 na Capital do Amazonas.

[37] Na noite de 30-31 de julho do mesmo anno na Capital de Santa Catharina.

[38] O Barão de Traipú, governador de Alagôas, foi obrigado a abandonar o governo por intimação da força publica (força policial, dirigida por officiaes do exercito federal) em 1 de maio de 1895.— Em 4 de setembro de 1895 a força policial do Estado de Sergipe depoz o Padre Dantas, vice-presidente em exercicio. Ambos foram mandados repor aos seus cargos, sem demora, pelo Chefe do Poder Executivo da União.

[39] A 9 de junho de 1892 o General Barreto Leite, que já era governador do Rio Grande do Sul em consequencia de um movimendo revolucionario, viu-se na neces-

14 — Mas em nenhum outro ponto do paiz os manejos da politicagem tem commettido tantos excessos, como na Capital Federal. E' para aqui que convergem os esforços combinados dos politicos ambiciosos e dos individuos amestrados no officio das conspirações; — é aqui, que se elaboram os tramas mais perigosos, capazes de envolver, a um só tempo, todos os movimentos do corpo politico nos differentes Estados da Republica.

E bastaria attender para o caracter commum de todos esses *tramas engendrados*, — «a perturbação da ordem publica», — para avaliar-se, desde logo, da irreflexão, da protervia, da falta de patriotismo, com que em geral teem procedido os seus autores e os que lhes teem dado acolhimento e apoio.

Umas vezes, abusando da boa fé da mocidade e do seu conhecido devotamento á causa da Republica, *mãos habeis* e *geitosas* impellem os alumnos das escolas militares, em massa, aos *pronunciamentos* e até ás *revoltas armadas* contra os seus superiores hierarchicos e os poderes constituidos, quebrando, dest'arte, a disciplina que juraram guardar, para honra da classe a que pertencem, — mas, servindo, quiçá, inconscientemente, a bem velados planos de um partido politico... [40].

Outras vezes, appella-se directamente para a intervenção da força publica, e em reunião dos representantes della adoptam-se

sidade de passar o governo ao General Visconde de Pelotas, — o qual, por sua vez, passara-o ao General Silva Tavares em data de 14 do mesmo. Este ultimo assume o governo do Estado em Bagé no dia 18; mas, desde a vespera, uma revolução já havia reposto Julio de Castilhos no governo, na cidade de Porto Alegre. Castilhos nomeia Vice-Presidente a Victorino Monteiro, a quem passa o governo, renunciando, em seguida, o respectivo cargo (17 de junho).

A guerra civil começou pela *invasão* dos federalistas nos ultimos dias de fevereiro de 1893, e findou com a paz feita por intervenção do Governo Federal aos 23 de agosto de 1895. Durante essa guerra civil tivemos, então, occasião de externar, a nossa opinião ao Chefe de Estado em documento escripto, no qual se lê:

«Na guerra civil, como bem sabeis, não ha victorias, propriamente ditas, ha sempre desgraças a lamentar, differentes umas das outras, apenas, pelo gráo de males, de que são susceptiveis. Verdade, tão amarga, como esta, obriga, portanto, a todos a concorrer para que, quanto antes, se chegue, não, á victoria das armas neste ou naquelle combate, mas ao estado de uma pacificação completa, porque a sorte de ambos os combatentes interessa á causa commum...»

[40] Em 1 de fevereiro de 1895 os alumnos da Escola Militar publicaram um manifesto politico; em 15 de março seguinte revoltaram-se na propria Escola e desrespeitaram pessoalmente ao proprio General, director da mesma; e em 26 de maio de 1897 declararam-se em revolta aberta contra o proprio Governo.

Mas, ha quem ignore, que esses tristes successos tiraram origem de suggestões ou planos de certos politicos, que se occultavam sob a responsabilidade generosa de moços inexperientes?

moções de apoio e garantia a *instituições*, como si isto fosse um favor, em vez de ser, como é, o dever rigoroso, a razão fundamental da existencia das classes armadas no apparelho governamental [41]!

Ajuntem-se a estes factos de manifesto desvario as *arruaças e o boato aterrador*, empregados, como meios *systematicos* de opposição politica, — a *revolta* de uma parte da força publica federal,— a *destruição* ou *o incendio ostensivo* das typographias,— e, por fim,— o proprio *assassinato politico*; e teremos ahi, nos actos e intuitos, que taes successos envolvem, um dos documentos mais tristes, que se poderia encontrar nos *annaes da direcção politica* de um povo!

— As *arruaças e o boato aterrador*, organisados na Capital da Republica, — e de que se transmittiam noticias exageradas para os diversos Estados da União e do Estrangeiro, não visavam a uma simples perturbação da ordem, mas obedeciam sabidamente ao plano criminoso de, captivando a attenção do Governo,— difficultar-lhe a marcha, diminuir-lhe a força e prestigio, impossibilitar-lhe os elementos de confiança e credito, e, deste modo, — tornal-o incapaz de fazer-se obedecer, e, conseguintemente, de proseguir na sua missão.

— A Revolta da Armada [42] foi uma desgraça profunda para a vida nacional, qualquer que fosse a nobreza de intuitos dos seus autores e co-responsaveis. Condemnavel, sob o ponto de vista da lei e dos grandes crimes, que occasionou, ella ainda o fôra, por ter dado razão ou pretexto, para que, em nome e defesa da legalidade, se commettessem egualmente os maiores abusos e atrocidades. Ainda que o ponto central das suas operações fosse a Capital Federal, uma parte dos seus elementos estendeu-se a outros pontos do paiz, onde dominava a guerra civil, e lá foram

[41] Tal vimos, além de outros casos, na celebre moção votada no Club Militar em 21 de março de 1896, — acto, que, devemos dizer, foi acceito *com agrado* pelo proprio Governo Federal!

[42] A Revolta da Armada de 6 de setembro de 1893 foi vencida no porto da Capital Federal em 13 de março do 1894; — mas grande parte dos seus adeptos foi encorporar-se com os *federalistas*, que traziam guerra com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e, depois dessa juncção, — a referida guerra lastreou-se pelos Estados visinhos de Santa Catharina e Paraná com todos os seus horrores.

augmentar a obra de destruição e desgraça, que os filhos de um mesmo sólo porfiavam em tornar, cada vez, mais horrenda pelos actos de mutua crueldade e vandalismo! Não devemos porém, demorar as nossas vistas sobre quadro tão luctuoso!

— Quanto á *destruição e o incendio das typographias*, praticados no local, o mais frequentado e importante da Capital Federal, esses hão de ficar nos annaes desta, como uma mancha indelevel sobre a nossa civilisação e costumes! A' gravidade do facto, em si, junta-se á circumstancia sabida, de que elle foi um dos productos dessa agitação febril da massa popular, *tramada e calculada nas trevas*, e que se procurou alimentar durante dias successivos para, por esse meio, chegar-se ao momento opportuno de dar *certeiro golpe* no proprio governo da Republica!... [43].

Nessas *expansões do sentimento popular*, como então foram qualificadas por certos orgãos da imprensa, depois de haver-se confeccionado o *indice* dos adversarios, que convinha *eliminar por amor á Republica*, — começou-se a execução, e fez-se *o primeiro assassinato* [44], a despeito das recommendações, mais positivas e terminantes, feitas pelo Governo ás autoridades competentes, para garantir a vida e a propriedade dos cidadãos nas circumstancias!

A perpetração de tamanho crime, não obstante a precaução e a vigilancia por parte do governo, deixou ver bem, quanto era perigosa a situação, a que haviamos chegado; e bem assim, *presumir*, quantos elementos, quantos *individuos de valor*, não se achavam, certamente, sob a penumbra, — e dahi dirigindo, prestigiando, incitando os actores apparentes dessa nefasta agitação!

— Estava, porém, consummado o primeiro assassinato politico na Capital da Republica! E muito embora, fosse por agora dominada a *exaltação do sentimento popular*, — o *meio* já havia *provado bem*, como instrumento de eliminação... Esta palavra andava,

[43] Referimo-nos aos dias de 4 a 8 de março de 1897 na Capital Federal, e que, esperamos em Deus, nunca mais vel-os reproduzir-se, para honra do nome brazileiro! E' cedo para escrever e analysar, com toda a verdade, a crueza dos delictos e crimes, então, *intentados* uns, e consummados outros...

[44] O assassinato do Coronel Gentil de Castro, proprietario de duas das typographias destruidas, foi perpetrado, apezar das ordens terminantes dadas á Policia, para guardal-o de qualquer aggressão, porventura, possivel ou provavel no momento †

mesmo, na bocca de homens politicos de certa respeitabilidade. Conseguintemente, porque tanto estranhar, si, mezes mais tarde, o braço homicida foi levantado contra o proprio Chefe do Estado, victimando, em seu logar, um denodado soldado da honra e ministro do mesmo?

Os crimes, como outros factos da vida humana, tambem obedecem á uma sequencia logica.

Pelas deducções desta, facil fôra, sem duvida, aos demagogos politicos ter chegado á conclusão de que, em vez do assassinato de meros individuos particulares, ainda que terriveis adversarios, — o que melhor lhes convinha, era o assassinato do Presidente da Republica, porque, lhes abrindo a porta do poder, armava-os dos meios precisos para eliminar, sem custo, a todos os demais, que não fossem do seu agrado.

Tal foi a genese, ou tal é a explicação irrecusavel do negro « *Attentado de 5 de novembro* » de 1897!

15 — Nos factos indicados ha uma circumstancia importante, que não póde deixar de merecer attenção, muito especial, e é: que, na mór parte delles, os seus autores ou directores politicos procuraram, quasi sempre, envolver o elemento militar [45]. Ora insinuando perfidamente ás classes armadas que ellas, tendo tido acção decisiva na proclamação da Republica, deviam continuar a ter a *ultima palavra* na direcção da politica do paiz; — ora lisongeando a inexperiencia da mocidade das escolas militares, proclamando-a como o *sustentaculo mais forte da* Republica; ora, finalmente, estimulando as ambições pessoaes ou concitando os animos, a titulo de injustiças, reaes ou não, provenientes de actos da administração publica; — o certo é, que, deste ou daquelle modo, por estas ou por outras razões, — os partidos poli-

[45] Talvez nunca se especulasse tanto com o *sentimento* de *solidariedade* da classe militar, como em torno da « Guerra de Canudos » em 1897. O Governo era, do um lado, accusado de mandar *levas* e *levas* de tropas para irem ser inevitavelmente sacrificadas naquelle *sorvedouro*, por ser este o meio mais prompto, dizia-se, de acabar com o Exercito, contra o qual tinha má vontade; do outro lado, era elle accusado de incuria, por deixar que valentes soldados estivessem alli a ser victimados na defesa da Republica, — sendo sabidamente em numero inferior para enfrentar e vencer a ferocidade do inimigo! Não prevaleceu, porém, o ardil dos politiqueiros; e, ao contrario, o Exercito cumpriu com inteireza e disciplina o seu dever, até o ultimo momento da victoria.

ticos teem procurado realizar grande parte das suas pretenções e até das suas vinganças reciprocas, á sombra do prestigio das forças militares! Não ha duvida, que a maioria desta nobre classe já tem sabido repellir os propositos do interesse fementido que os especuladores politicos manifestam pelos direitos da mesma, visando, aliás, á satisfacção das proprias vantagens; mas, ainda assim, não faltam exemplos e factos para comprovar, que muitos militares se teem deixado levar pela má comprehensão de seus direitos e deveres, seduzidos, talvez, pelos planos illusorios de um *bem*, que não passa de um embuste bem mascarado...

— Perversos, os que teem pretendido implantar, entre nós, o systema dos *pronunciamentos militares*, para dirimir as nossas contendas politicas. Fatal ás liberdades publicas, é elle egualmente prejudicial á propria sorte das classes armadas.— Os vencedores de hoje serão, por sua vez, os vencidos de amanhã,— e o braço forte das revindictas successivas aniquilará, alternadamente, todas as posições, todas as vantagens obtidas. Tal é a curta historia do militarismo em toda parte.

Muito elevada é, sem duvida, a missão das classes armadas no apparelho governamental; e é por isto, que a nossa Constituição declarou-as — « instituição permanente da Republica ». Mas não está no escôpo da sua elevada missão, nem *dictar a lei*, nem *dirigir* os destinos politicos da Nação. O seu merito está em servir com patriotismo na defesa das instituições e da patria, — e jámais em sahir da sua propria esphera de acção, para impor a sua vontade, ou antes o guante de sua força ás classes civis, que formam a quasi totalidade do povo ou nação.

Felizmente, para honra do Brazil, não é outro o sentimento geral e patriotico das classes armadas entre nós, apezar dos erros ou abusos, que ao seu respeito possam ser apontados.

16 — Depois dos factos e processos menos dignos, a que temos alludido, e dos seus funestos effeitos, que todos conhecemos, não seria descabido suppor, que os meios violentos deviam estar, no todo, condemnados e banidos da *direcção politica* do paiz.

Entretanto, successos recentes, actuaes mesmo, parecem tirar-nos, por completo, esta illusão optimista...

O Estado do Rio de Janeiro, a datar de 1893, parecia ter entrado nas normas de uma politica de paz, ordem e legalidade. Governo e opposição, salvo em um ou outro caso excepcional, se mantinham dentro das regras da decencia e dignidade, nas suas relações de mutuo respeito e interesse. No entanto, de um anno a esta parte, as cousas começaram a tomar novo aspecto, em torno da *duplicata* de uma eleição municipal [46], e de modo tal, que, no presente, já é por demais contristador, quanto se tem passado no scenario politico daquelle Estado !

As armas da intriga, da calumnia e dos insultos pessoaes, a degladiação infrene dos poderes publicos, a violação acintosa do direito,— e até as scenas de pugilato e de sangue entre os representantes dos alludidos poderes, — tudo se tem posto em pratica, como meios de dar victoria ao partido, a que cada grupo pertence...

O espectaculo é realmente muito triste ; e o exemplo é o mais funesto, sobretudo, partindo de um dos Estados mais importantes da Federação [47] !

Levar a Republica por *esses caminhos*,— *educar* o sentimento politico por esses meios, — seria ensinar ao povo o descredito do proprio systema.

— Mas não é o Estado do Rio de Janeiro, que offerece razões de maior desalento e sobresaltos no actual momento ; é o longiquo Estado do Matto Grosso, cuja situação politica é tal, que deve despertar apprehensões bem sérias, não só, sobre a sorte do mesmo, como ainda, da propria instituição, de que elle faz parte !

[46] No Municipio do Campos.

[47] Comprehende-se facilmente, porque nos abstemos do individualisar os factos no momento. Como sabe-se, depois de varias *peripecias* sobre o reconhecimento de poderes e a posse das duas Camaras Municipaes, cujas eleições foram reciprocamente contestadas, o Presidente do Estado interveio por acto de 14 de março de 1899, nomeando para servir — « emquanto não fosse decidido definitivamente o conflicto da duplicata de vereadores » — os que haviam exercido egual cargo no triennio findo em 1897. Este acto do Presidente, que, affirmou-se, dava ganho de causa a uma das *parcialidades politicas* da *localidade*, foi accusado de inconstitucional.

Em vista disto, foi convocada extraordinariamente a Assembléa Legislativa estadoal, e nella *denunciado* o Presidente do Estado, por ter violado a Constituição.

Daqui, por diante, a luta politica assumiu o caracter de verdadeiro *pugilato* no seio da propria Assembléa Legislativa.

No periodo de incandescencia, em que as cousas ainda se acham, não ousaremos apreciar os actos occorridos, para apurar a responsabilidade dos seus autores reaes ou apparentes. Entretanto, não podemos deixar de mencionar aqui alguns documentos officiaes, aliás, já bem conhecidos, para que elles proprios denunciem o caso e as circumstancias de mais um abuso gravissimo contra a verdade do regimen federativo! Eis os documentos, a que alludimos :

«*Cuyabá*, 17 de abril de 1899. A Assembléa acaba de adoptar a conclusão do seguinte parecer : « A Commissão abaixo assignada, sorteada para o fim de proceder á apuração das eleições realizadas em todo o Estado, a 1 de março findo, para os cargos de Presidente e de 1º, 2º e 3º vice-presidentes do Estado, que deverão servir no quatriennio de 1899 a 1902, por meio das authenticas remettidas á secretaria desta Assembléa pelas diversas mesas eleitoraes, depois de examinar attentamente as referidas authenticas, passa a expender o seu parecer da maneira seguinte :

« As eleições procedidas a 1 de março correrão regularmente, tendo sido attendidas as prescripções legaes, sem haver durante o processo eleitoral alteração da ordem publica. Apenas nas parochias da Varzea Grande e do Livramento houve duplicatas de eleições, votando uma parte do eleitorado perante mesas legalmente organisadas e outra parte perante mesas illegaes, sem que, todavia, tanto em umas como em outras, apparecesse qualquer protesto.

« No exame referido verifica-se que obtiveram votos : para presidente, Dr. João Felix Peixoto de Azevedo, 5.647 votos, e Dr. José Maria Metello, 959 ; para vice-presidentes, Coronel Pedro Celestino Corrêa da Costa, 5.650 votos e Coronel Antonio Paes de Barros, 950 votos ; 2º, Coronel Francisco Alexandre Ferreira Mendes, 5.639 votos ; Pedro Alves da Cunha, 879 votos ; 1º Tenente Pedro Antunes de Souza Ponce, 5.595 votos ; Sebastião Ramos, 900, e outros menos votados.

« Contra este resultado protesto algum existe além do que á ultima hora surgiu com o sitio desta Capital por parte de forças armadas, protesto eloquentissimo, que, a pretexto de garantia, e por decisão da Assembléa contra supposta coacção, como claramente se vê da intimação dirigida pelo Coronel Antonio Paes de Barros, lida na sessão do dia 10, attenta contra a ordem e a tranquillidade publica, o que motivou esta Assembléa conservar-se até hoje em sessão permanente ; tendo pedido providencias ao Presidente da Republica, para fazer cessar esta situação anormal e oppressora, visto o Governo do Estado, com os recursos de que dispõe, poder apenas manter-se na defensiva, contra ameaças de deposição ; providencias estas que debalde se tem esperado em consequencia da vandalica destruição de postes telegraphicos até grande distancia desta Capital. E considera que, conforme se vê da resposta dirigida pelo Commandante do Districto Militar ao officio que em data de 10 dirigiu-lhe esta Assembléa pedindo o apoio da força federal para manter a ordem e a deliberação do poder legislativo estadoal, tal apoio não poude ser dado, por isso que o Governo da Republica ordenou que a força federal se conservasse neutra. E considerando que as forças armadas que sitiam a Capital teem tiroteiado e bombardeado a mesma incessantemente, tanto de dia como á noite, exigindo a nullidade das eleições, Considerando que, comquanto o

movimento armado não seja meio legal de protesto contra o processo eleitoral, são criticas, dolorosas, as condições da população inerme da Capital e especialmente desta Assembléa, não obstante haver o chefe da revolução assegurado que respeitaria a decisão da mesma, qualquer que ella fosse; é a Commissão de parecer que a unica solução para tão extraordinaria situação e que póde cessar os anormaes successos de que é theatro a Capital desde o dia 10, é a annullação das eleições procedidas em todo o Estado no dia 1 de março ultimo, pelo que propõe que sejam approvadas as conclusões: 1ª, que sejam annulladas as eleições procedidas em todo o Estado no dia 1 de março do corrente anno para presidente e vice-presidentes do Estado para o quatriennio, que tem de iniciar-se a 15 de agosto proximo vindouro; 2ª, que o Governo do Estado marque o dia em que deve proceder-se a nova eleição, de modo que a apuração possa ter logar antes de findo o vigente periodo constitucional.

« Sala das sessões da Assembléa Legislativa em Cuyabá, 17 de abril de 1899.— *Salomão Alves Ribeiro.— Antonio Gomes de Campos Vidal. — Joaquim Sulpicio de Cerqueira Caldas* [48]. »

« *Cuyabá*, 2 de junho de 1899 — Urgente — Sr. Presidente Senado : Corre insistente boato nova invasão desta capital ; graves factos attentatorios da lei e de desrespeito autoridades constituidas vão se dando diariamente. Uma escolta 10 praças, commandada official corpo policia, fôra ha dias capturar desertores mesmo corpo, foi aprisionada por numeroso grupo homens armados, sendo enviada usina Conceição em Itoricy, onde existe acampamento grandes forças de camaradas, estrangeiros das usinas vizinhas. Hoje invadiram chacara juiz de paz, capitão João Vieira de Azevedo, frente passagem rio Cuyabá : grupos armados apparecem immediações capital. Em Varzea Grande, uma legua distante desta capital, está um esquadrão com 200 homens de cavallaria. Para Guia de Brotas seguiram armados. População aterrada, moradores compactos fogem para as matas. Impossivel realizar eleição presidente em 30 junho nestas condições. Governo sem força estadoal, corpo policia tem apenas 23 praças presentemente. Pedi commandante districto auxilio força federal ; foi negado. Telegraphei Presidente Republica pedindo providencias ; não respondeu ainda ; reclamo providencias Congresso, não sendo attendido, abandonarei governo, ficará acephalo. Meus substitutos legaes recusam accitar sem contar auxilio União garantindo Constituição Republica. Fica assim lavrado meu protesto perante paiz. Saudações — *Antonio Cesario*, presidente do Estado de Matto-Grosso. »

« *Cuyabá*, 4 de julho de 1899 — Urgente — Cidadão Presidente da Republica : Coronel Antonio Cesario, 2º Vice-Presidente em exercicio, acaba de enviar-me a seguinte carta : Diante manifesta perturbação da ordem publica e anarchia em que estão muitas localidades do Estado, nas quaes permanecem forças revolucionarias armadas, impedindo livre funccionamento das autoridades constituidas e perturbando a paz e tranquillidade dos habitantes, estando o proprio Governo tolhido para organisar elementos de reacção contra estado de anarchia, e tendo Presidente da Republica negado a este Governo garantias constitucionaes, que por vezes requisitei, para restabelecimento da ordem, tenho resolvido abandonar hoje o Governo deste Estado, depondo-o nas mãos do mesmo Presidente da

[48] O parecer supra foi publicado na imprensa da Capital Federal.
Fôra, depois de seis dias de bombardeio e grande mortandade na cidade de Cuyabá, como consta da propria communicação do commandante do Districto Militar ao ministro da guerra (21 de abril de 1899),— que a Assembléa vio-se forçada a lavrar o dito parecer.

Republica, uma vez que não estão presentes nesta Capital 3º vice-presidente e presidente da Assembléa Legislativa do Estado e não o quiz acceitar presidente da Camara Municipal da Capital, Coronel Pedro Celestino Corrêa da Costa, que é o ultimo dos meus substitutos constitucionaes; não prevê Constituição estadoal em um caso semelhante. Fazendo esta communicação, conto e espero no vosso reconhecido patriotismo e acendrado amor á ordem publica, que sabereis manter nesta Capital até que o Governo Federal tome as providencias que entender acertadas.

« Em vista de se achar acephalo o Governo, mandei guarnecer estabelecimentos publicos do Estado, acautelando garantia vida e propriedade e manutenção da paz publica, embora não haja movimento perturbação da ordem nesta Capital, concitando a população a esperar tranquilla e confiante providencias do Governo Federal. Saudações.— General *Camara.* »

« Rio, 5 de julho de 1899 — General Camara.— Cuyabá.— Visto não haver assumido governo nenhum dos substitutos constitucionaes do Presidente indicados § 1º do art 17 Constituição estadoal, cabe-vos officiar successivamente aos membros da Camara Municipal da Capital, segundo ordem da votação, até encontrar quem assuma Governo do Estado, prestando-lhe todo auxilio para manutenção da ordem publica. Saudações. — *Campos Salles.* »

« *Cuyabá*, 5 de julho de 1899.— Presidente Republica. — Rio.— Cumprindo ordem V. Ex. officiei Vereador Manoel Escolastico Virginio, que não acceitou governo; officiei Coronel Antonio Leite de Figueiredo, que acceitou, declarando-me assumir administração amanhã.

« Deixei officiar João Candido Leite Pereira Gomes por se achar ausente desta cidade. Continúa tranquilla população, sem menor alteração ordem.

« Resolvida crise governamental deste Estado, resta-me felicitar V. Ex. pelas sabias medidas tomadas em tão criticas circumstancias. Saudações — General *Camara.* »

« Camara Municipal em Cuyabá, 7 de julho de 1899.— N. 15.— Illustre Cidadão Coronel Antonio Leite de Figueiredo, muito digno vereador da Camara Municipal.— Accuso recebido vosso officio circular sob n. 18 de hontem, no qual me communicaste haver assumido a presidencia do Estado, na qualidade de Vereador, pelo abandono do 2º Vice-Presidente do mesmo Estado e por não o haverem acceitado os funccionarios que vos precedem na ordem da substituição. Em resposta, cabe-me declarar-vos que esta Camara, em sessão de hoje, deliberou não vos reconhecer no cargo de Presidente deste Estado, por vos faltar competencia para assumil-o e ainda mais por não ter sido legalmente investido daquelle cargo, quando elle vos competisse, como passo a demonstrar. Não cogitou a Constituição do Estado, pela qual esta Camara tem dever de velar, art. 18 § 3º da lei organica, da substituição no governo do Estado do seu Presidente por um dos Vereadores. Foi este um dos motivos que me determinaram a não investir-me do referido cargo, quando o Presidente desta corporação recusou-se, ficando acephala a administração. Pela razão exposta não póde ser considerada legitima a vossa investidura. Ainda mais: quando essa substituição competisse aos membros desta Camara, attendendo-se ás condições anormaes da actualidade, não podeis avocar o governo, me preterindo, como Vice-Presidente em exercicio, e aos vossos collegas, que obtiveram na eleição maior votação que vós.

« Com effeito, além do que preceitua a lei organica, art. 7º, diz a lei n. 131 de 12 de março de 1896 no art. 3º § 10: « A precedencia dos Vereadores, para funcções inherentes a seus cargos, será regulada pela maioria de votos obtida na eleição, sem distincção de turnos. Ora, não tendo vós obtido votação sinão no primeiro de 92 votos, é claro que preteristes o

direito de outros vereadores que obtiveram no segundo mais de 900 votos. Accresce ainda, que, competindo á Camara dar posse do seu cargo ao Presidente do Estado e aos Vice-Presidentes eleitos (art. 18 § 10), ignora ella qual a autoridade que vos empossou e que reconheceu a vossa preferencia na ordem da votação, em que vos achaveis collocado. Finalmente, por todos estes motivos esta Camara protesta não só contra o vosso acto assumindo illegalmente o governo do Estado, como contra a asserção do vosso officio de não o haverem acceito os funccionarios que vos precedem na ordem da substituição em relação a esta corporação. Saude e fraternidade — *Americo A. Caldas*, Vice-Presidente em exercicio [49]. »

O conteúdo dos documentos, que acabamos de mencionar, daria argumento para as mais vastas considerações de ordem politica e social. Pondo, porém, de parte todas ellas neste momento, apenas não poderemos omittir duas conclusões, que de taes documentos resultam: *primeira*, que, no Estado de Matto Grosso, não é no povo que reside a *soberania*, aliás, preceito fundamental do regimen instituido, — uma vez que o individuo da *sua eleição* para assumir o governo do Estado foi privado de fazel-o, por actos de um poder estranho, que, nas circumstancias, se lhe mostrou superior; — *segunda*, que, em Matto Grosso, tambem não ha garantia para a ordem do direito, publico ou privado, — uma vez que os dous poderes governamentaes, — Legislativo e Executivo, são os proprios a se declarar *impotentes* para manter a sua autoridade, e para cumprir e fazer cumprir as leis, na esphera de suas competencias: um, assignando a sua propria *decapitação*,

[49] Os documentos acima transcriptos e muitos outros sobre a situação de Matto-Grosso foram publicados na imprensa da Capital Federal, e a sua materia foi levada ao conhecimento do Congresso Nacional pelos representantes daquelle Estado no Senado e na Camara dos Deputados.

O Senado não se pronunciou, *collectivamente*, sobre o assumpto.

Na Camara dos Deputados foi, pela Commissão de Constituição, Legislação e Justiça, lavrado um parecer (de 22 de julho de 1899) desconhecendo ao Congresso Nacional — « competencia para conhecer da materia », isto é, para deliberar acerca dos seguintes quesitos, que lhe foram apresentados:

1.º — Si o acto do Poder Executivo, intervindo de qualquer modo na successão do Governo de Matto-Grosso, exorbita ou não das attribuições conferidas ao mesmo Poder pelo art. 48 da Constituição;

2.º — Si o acto do Poder Executivo, ordenando ao Commandante do 7º districto Militar que prestasse auxilio ao vereador nomeado Presidente do Estado não é de facto uma intervenção fóra dos casos especiaes previstos nas disposições do art. 6º;

3.º — Si a successão do governo de Matto-Grosso obedece ao disposto no § 1º do art. 17 da Constituição estadoal;

4.º — Si os actos emanados de uma autoridade, fóra das condições prescriptas pelas leis do Estado, podem ter força de lei.

depois de seis dias de assedio e bombardeio; e o outro, *rendendo-se* á anarchia, pela carencia de meios á sua defesa e conservação!

A' vista de taes factos, tambem nada mais precisa ser accrescentado, para ficar-se sabendo,— quanto são ainda *negativas* e *incongruentes* as praticas da Republica Federativa Brazileira, ao findar o decimo anno da sua existencia!...

IV

Conclusão succinta dos factos

17 — As difficuldades, por nós apontadas nos capitulos anteriores,— umas provenientes da ignorancia do regimen, outras da inconveniencia de certas disposições legislativas, adoptadas sem o devido criterio de nossos habitos e condições,— ou resultantes da falta de actos do poder federal, indispensaveis ao inteiro e fiel cumprimento da Constituição, são todas ellas, não obstante, de natureza e caracter remediavel.

Entretanto, segundo vemos dos factos mencionados no presente capitulo, occorre ainda um mal maior, muito mais grave; e este, si não fôr, quanto antes, combatido e obstado com empenho sinceramente patriotico, estamos certos, tornar-se-ha o descredito e a propria ruina da Federação. E' esse proposito ousado, essa conducta irreflectida, que tem havido por parte dos poderes publicos e das classes directoras da politica, *praticando ostensivamente* malversações e abusos, não só prejudiciaes ao direito e á justiça, como ainda, contrarios á verdade da propria Instituição!

— O assumpto não admitte tergiversação: si queremos lealmente a Republica, proclamada a 15 de novembro de 1889, como regimen de governo, capaz de fazer a prosperidade do paiz e da nação, é, antes de tudo, mister, que a *pratiquemos* com todo o patriotismo, e não, subordinando os principios da democracia e da liberdade aos interesses mesquinhos da politicagem ou a outras preoccupações menos dignas do momento,

E' preciso, é indispensavel, que a Republica do Brazil seja uma verdade no facto,— e não, um simples nome do seu governo, escripto no *alto* da Constituição.

18 — A quem tiver lido quanto ficou dito nesta « Parte Especial » do presente trabalho, talvez possa parecer que, em vista de tantos erros, desacertos e abusos praticados sob o regimen da *federação*, tambem nós tenhamos chegado á convicção, de que esta fórma de governo seja *inadequada* para as condições do nosso paiz ou incompativel com o caracter do nosso povo...

Erraria, no todo, quem assim pensasse.

Usando da maior franqueza na exposição dos factos, em nada dissimulando as faltas e abusos, que encontrámos em nosso caminho, não o fizemos de maneira alguma, como um *descrente*,— mas tão sómente, como quem *adverte* de um grande perigo, que *urge* evitar.

— Muito de industria, não temos tratado da questão de saber, si o regimen federativo fôra, *provadamente*, a melhor fórma de governo, que nos convinha adoptar, nas condições de educação politica e de desenvolvimento intellectual e economico, em que se achava o Brazil em 1889.

A propaganda republicana, não ha duvida, havia sido feita em torno da bandeira da *federação;* e vozes das mais autorisadas, quer em favor da Republica, quer mesmo ao serviço do Imperio, mostravam-se accordes em proclamal-a, como a fórma mais apropriada ou capaz de dar ao paiz a prosperidade e o engrandecimento, de que o mesmo carecia [50].

Ainda em data recente, um dos propagandistas, mais competentes, escrevera a esse respeito: « hoje sem medo de errar, póde dizer-se que ha unanimidade na preferencia pelo regimen federativo. Elle tem sido posto á prova nas mais difficeis circumstancias, e os resultados não poderiam ser mais eloquentes. Que municipio, que provincia do Brazil consentiria hoje em perder a autonomia, de que tem tirado tantas vantagens e em que põe

[50] « A federação foi a verdadeira causa da Republica, do mesmo modo que é a federação que lhe mantém o prestigio contra os erros indesculpaveis e os inevitaveis desvios destes primeiros tempos » *Assis Brazil* — " Do Governo Presidencial ", pag 133 e segs.

as maiores esperanças, para volver á categoria subalterna de satrapia do Imperio, em que outr'ora agonisava? » [51]

Não seremos nós, que tomaremos a tarefa de objectar contra a conclusão implicita, que se contém nesta proposição interrogativa. Apenas seria opportuno tambem accrescentar: infelizmente, só isto não basta para garantir-nos a realização e o gozo das vantagens superiores, que todos esperavam do novo regimen.

— Ninguem ignora que a excellencia da fórma politica depende, em muito, de ser bem ajustada ás condições materiaes e moraes do povo, ao qual é applicada. E é, por isso, que *J. Bryce*, depois de ter reconhecido e demonstrado os excellentes resultados do regimen federativo na America, observou: " Mas o valor real de um systema politico não está no seu engenho, mas na sua adaptação ao temperamento e circumstancias do povo, para quem é destinado, no poder que tem esse povo de usar, de promover e dar uma fórma legal ás forças de sentimento e interesse que elle encontra em ser... E' a necessidade de *apropriar* o machinismo aos operarios e de accommodal-os á sua provavel influencia, bem como, a capacidade e boa vontade dos operarios em usar o machinismo, o que torna difficil predizer a efficacia de um systema politico, ou, quando o mesmo já tenha provado bem num paiz, acconselhar a sua imitação em um outro [52] ".

A simples experiencia dos factos confirma o grande acêrto destas considerações.

— Deixamos, porém, á livre apreciação de cada um, affirmar ou negar a existencia no Brazil dos elementos e condições desejaveis, para que o regimen federativo fosse, como foi, de preferencia, adoptado.

Já agora, não valeria mesmo a pena apurar, pela discussão, os *pro* e os *contra* dessa importante these [53].

Mas, si é certo, que o regimen federativo, no seu primeiro decennio, « não proporcionou o progresso dos Estados na medida

[51] *Assis Brazil* — ob. cit., pag. 58.

[52] *J. Bryce* — ob. cit., pag. 349.

[53] Quanto ao nosso juizo particular a respeito deste ponto, limitamo-nos a chamar a attenção do leitor para o que se disse á pag. 133 e seguintes.

desejavel; si não deu prestigio e moralidade a todos os grupos, pela ingerencia immediata e exclusiva de cada um nos seus respectivos negocios; si não produziu a força e enthusiasmo ardente, necessarios ao progresso; si não educou o caracter civico; si não revigorou o sentimento nacional, outr'ora amadornado pela acção persistente da centralisação [54] » si não provou, emfim, pelo bem-estar publico e privado, pela elevação de nosso credito e valor politico, que nos achamos sob um regimen, praticamente, muito superior ao do *Estado unitario*; — nem, por tudo isso, devemos desesperar das suas promessas, nem descrer, desde logo, dos grandes bens, de que elle é capaz e tem produzido em outros povos.

Tudo quanto a lição dos livros ensina e a experiencia recommenda pareciam acconselhar o regimen federal, como o mais apropriado ás condições peculiares desta vasta região, assignalada por tantas differenças da natureza, as quaes, por sua vez, devem imprimir nos seus habitantes necessidades, costumes, modos de ver e de agir, mais ou menos differentes.

Na verdade, de um lado, guardada a unidade do solo, que a natureza se encarregou de bem *extremar*, e a da nacionalidade, que se impõe pela origem, raça, lingua e tradições, — e de outro lado, attendendo-se ás conveniencias e condições *parcellares* do desenvolvimento e bem-estar peculiares das partes componentes do *grande todo*; não se poderá negar, que a Federação seja a fórma *naturalmente* indicada para a organisação politica do Brazil.

Agora, o que nos parece juntamente imprescindivel, como condição da sua boa adaptação e resultados, é: que ella não seja simplesmente um *genero importado* de alheias terras. Assim, não nos convém, certamente, não medrará.

Será mister dar-lhe uma feição nacional, collocal-a dentro das forças da nossa intellectualidade e ao alcance de nossas posses, moldando-a aos nossos costumes, isto é, — tornal-a proveitosamente *exequivel*, no gráo de intelligencia e capacidade das nossas populações.

[54] *Assis Brasil* — « A Republica Federativa » pag. 233.

Experimentemol-a com estas precauções, pratiquemol-a com este criterio, e sobretudo, de bôa fé, com o empenho sincero pelo bem commum, e estejamos certos, que della tambem provirão para o Brazil as maiores vantagens.

19 — Não desconhecemos de modo algum, e antes confessamos com a maior justiça os serviços inestimaveis, que numerosos individuos e alguns governos já tem feito no sentido de bem organisar e dirigir as novas instituições. A historia já recolheu taes serviços para o seu capitulo de honra, em que se registram os nomes dos mais dignos e benemeritos de um povo.

Mas, verdade amarga de dizel-o! Todos os bons serviços ou mesmo sacrificios, feitos por uns, não tiveram *prestimo bastante*, para evitar-nos a situação *precaria*, *melindrosissima*, que os erros e abusos maiores de outros nos crearam, e na qual desgraçadamente nos achamos.

Ninguem ignora, que o engrandecimento de todo regimen de liberdade depende, *principalmente*, do povo, que o adopta e pratica; e o povo brazileiro veio da Monarchia para a Republica, *sabidamente*, muito abaixo das condições desejaveis, pelo estado de ignorancia, em que ainda se achava, e pela pessima educação politica, que havia recebido desde os tempos coloniaes.

E que temos nós feito com perseverante interesse para eleval-o desta má condição?

Muito pouco,— eis a verdade do facto.

E o peior de tudo é, certamente,— continuarmos a ensinal-o na Republica a praticar os mesmos abusos da Monarchia,— desmentindo, desta sorte, o programma das reformas promettidas, e dando-lhe, ao contrario, razão para dahi concluir, que o novo regimen significa, apenas, uma mudança de nome ou de fórmas externas, mas, egualmente carecedor de beneficios reaes para o paiz e para a nação!

Não se póde exigir da logica popular, que ella saiba distinguir os erros e abusos dos individuos que governam, da excellencia incontestavel do systema politico, sob o qual o mesmo vive. O povo vê os factos, e tira delles, muito legitimamente, a sua conclusão apparente.

Em verdade, que vê o povo, para sua instrucção e exemplo, no regimen politico,— em que elle é o soberano, e em que todos são eguaes perante a lei?

Deixamos á consciencia de cada leitor — dar resposta sincera a esta interrogação.

20 — Não se esqueça: — a lição mais funesta, que um povo aprende dos abusos e crimes praticados pelos poderes publicos ou classes directoras da politica nacional, não é aquella, que resulta directamente dos actos e factos em si mesmos; mas, muito principalmente, a que resalta da *impunidade* dos crimes e abusos commettidos! Está aqui o mal dos males da Republica. O povo sabe que os membros do Congresso não são sujeitos ás leis, em materia de crimes;— que as maiores violencias e atrocidades teem sido commettidas e praticadas para os fins da ordem politica,— desde o assassinato individual até os morticinios em massa, sem que os seus autores soffram a menor penalidade;— que é licito empregar todos os meios, desde a fraude do voto popular até o assassinato politico, para fazer caminho ás altas posições do governo no paiz, e sem, por isso, ficarem os seus responsaveis *marcados do ferrete da lei penal*, ou, ao menos, *desconsiderados* na estima publica!

Que concluirá o povo de tão funestos exemplos?

Pela excellencia do regimen governamental, em que taes cousas se podem fazer impunemente?

Por outro lado, vê mais, — que o governo de muitos Estados não é, de maneira alguma, a *delegação* da vontade popular, mas uma especie de *patrimonio* ou a *preza exclusiva* de certos individuos ou de um *grupo*, que o explora *irresponsavelmente*, em nome da sua *autonomia* de Estado federado!

A centralisação *monarchica*, que asphyxiou a vitalidade das provincias, podia, ao menos, allegar, como motivo justificavel da sua conducta, que esta havia provado bem, para manter a nossa integridade de sólo e de nação.

A descentralisação actual, porém, nem tem trazido aos Estados o bem publico, que della devera esperar-se, nem tão pouco, poderá gabar-se, de que ella offerece garantias mais solidas da nossa integridade nacional.

Em grande parte, o que sómente se tem feito, é substituir a superintendencia immediata do poder central, pela *enfeudação* de *oligarchias* ou *senhorios locaes*. Eis a triste condição, em que realmente se acham alguns dos Estados da Republica!

Não é da *restauração monarchica*, idéa morta, que nós, os republicanos, devemos receiar a desgraça publica; é dos erros e excessos da propria politica republicana, que, sobretudo, nos devemos preoccupar no momento.

Como é a mentira official, que mais tem contribuido para os males da nossa vida publica, o remedio está naturalmente indicado: — verdade na lei, verdade na administração, verdade na justiça.

O organismo da Republica está visivelmente cansado pelo debate constante de uma direcção, sem verdadeiras normas e costumes; é preciso revigoral-o pelo repouso de uma paz duradoura, e reanimal-o com os preceitos da moral publica,— para que, readquirida a sua actividade *sã* e *consciente*, se mostre capaz de produzir o bem commum, de que tanto carecemos.

Em ultima palavra: Haja *boa fé* na pratica do regimen instituido, haja *patriotismo* na direcção politica do paiz,— que a Republica estará salva e consolidada, e, com ella, chegaremos juntamente, mais cedo ou mais tarde, ao engrandecimento e á felicidade de nossa patria.

ANNEXOS

I

DECRETO N. 914 A — DE 23 DE OUTUBRO DE 1890

O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituido pelo Exercito e a Armada, em nome e com o assenso da Nação,

Considerando na conveniencia de attender immediatamente ao sentimento nocional, comtemplando algumas alterações indicadas á Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil, cujo texto, dependente da approvação do futuro Congresso, se publicou pelo decreto de 22 de junho deste anno,

Resolveu modifical-o desde logo nos raros topicos sobre que se pronunciou accentuadamente neste sentido a opinião do paiz;

E, em consequencia,

Decreta:

Artigo unico. A Constituição dada a publico no decreto n. 510, de junho de 1890, é substituida pela que com este decreto se publica, nos termos seguintes:

CONSTITUIÇÃO *

DOS

ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL

TITULO PRIMEIRO

Da organização federal

Art. 1.º A Nação Brasileira, adoptando, como fórma de governo a Republica Federativa, proclamada pelo decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889, constitue-se, por união perpetua e indissoluvel entre as suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brasil.

* O projecto supra de Constituição do Governo Provisorio, antes de ser sujeito á discussão do Congresso Constituinte, foi submettido a uma Commissão de *21 membros*, um por Estado e um pelo Districto Federal, para sobre o mesmo emittir parecer e propor desde logo as emendas, que parecessem convenientes. O que se segue é o *parecer* da alludida Commissão:

«**N. 1 — 1890** — *Parecer acompanhado dos votos em separado.* — A Commissão eleita para dar parecer sobre a Constituição decretada pelo Governo Provisorio e por elle submettida á consideração e á approvação do Congresso Constituinte, prolongou os seus trabalhos por 12 sessões, em virtude da relevancia e ponderação das questões

Art. 2.º Cada uma das antigas provincias formará um Estado; e o antigo municipio neutro constituirá o Districto Federal, continuando a ser a Capital da União, emquanto outra cousa não deliberar o Congresso.

Paragrapho unico. Si o Congresso resolver a mudança da capital, escolhido, para este fim, o territorio, mediante o consenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, passará o actual Districto Federal de per si a constituir um Estado.

Art. 3.º Os Estados podem encorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se annexarem a outros, ou formarem novos Estados, mediante acquiescencia das respectvas legislaturas locaes, em dois annos successivos, e approvação do Congresso Nacional.

Art. 4.º Compete a cada Estado prover, a expensas proprias, ás necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidial-o sómente nos casos excepcionaes de calamidade publica.

Art. 5.º O Governo Federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

1.º Para repellir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2.º Para manter a fórma republicana federativa;

3.º Para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, á requisição dos poderes locaes;

que o exame da mesma Constituição suggeriu, e bem assim das numerosas emendas sujeitas á sua apreciação.

Todas essas emendas se acham transcriptas no impresso junto, em correspondencia com as disposições da Constituição, a que se referem, indo em uma columna as que a Commissão approvou e em outra as que não tiveram o seu assentimento.

Tento sido acceitas as bases da Constituição, quanto á fórma federal, á dualidade das camaras, ao principio da eleição popular do primeiro Magistrado da Republica e á sua substituição por um Vice-Presidente eleito do mesmo modo, a commissão limitar-se-ha a pedir a attenção do Congresso para aquellas emendas dentre as approvadas, que lhe parecerem de maior importancia.

Foram objecto de longa discussão os artigos da Constituição relativos á discriminação das rendas provenientes de impostos.

Ao systema ahi adoptado, que consiste em dar á União e aos Estados competencia exclusiva para tributarem determinadas fontes de receita, e cumulativa para tributarem outras, se contrapoz o da completa e absoluta discriminação das materias tributarias por parte da União, considerando-se todas as mais da competencia dos Estados.

A maioria da Commissão, porém, attendendo que, dada a eventualidade de desequilibrio no orçamento federal, teria a União de recorrer a quotas repartidas entre os Estados, o que pol-a-hia na dependencia destes e poderia crear-lhe serios embaraços em condições excepcionaes, como em caso de guerra ou de calamidade publica, resolveu manter as disposições da Constituição, modificando-as sómente em relação aos numeros 2 e 3 do art. 8º, no sentido de accressentar ao imposto sobre a propriedade territorial o predial, que lhe é connexo e desde muito pertence exclusivamente aos Estados, e de eliminar a clausula que extingue em 1898, ou antes, si o Congresso deliberar, os impostos de exportação dos Estados.

Os impostos de exportação, incidindo sobre a producção dos Estados que os decretam, affectam directa e immediatamente os interesses economicos dos mesmos Estados, e portanto aos respectivos governos locaes é que deve ser deixado o cuidado de poupar as forças productoras em seus territorios, minorando ou supprimindo esses impostos, conforme exigirem as circumstancias peculiares a cada um.

Essa liberdade de acção lhes é tanto mais necessaria, quanto é certo que, devendo o imposto de exportação ser substituido pelo territorial e dependendo este de um cadastro cuja execução demanda tempo e consideraveis despezas, não se póde *a priori* precisar a época em que cada Estado se achará habilitado a operar essa substituição.

A isto accresce que o imposto territorial não póde ser adaptado em todos os Estados como natural succedaneo do imposto de exportação, segundo o pensamento da Constituição, por não poder elle, em alguns desses Estados, recahir sobre a totalidade do

4.º Para assegurar a execução das leis do Congresso e o cumprimento das sentenças federaes.

Art. 6.º E' da competencia exclusiva da União decretar:

1.º Impostos sobre a importação de procedencia estrangeira;

2.º Direitos de entrada, sahida e estada de navios; sendo livre o commercio de costeagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;

3.º Taxas de sello;

4.º Contribuições postaes e telegraphicas;

5.º A creação e manutenção de alfandegas;

6.º A instituição de bancos emissores.

Paragrapho unico. As leis, actos e sentenças das auctoridades da União executar-se-hão, em todo o paiz, por funccionarios federaes.

Art. 7.º E' vedado ao Governo Federal crear distincções e preferencias em favor dos portos de uns contra os de outros Estados mediante regulamentos commerciaes, ou fiscaes.

Art. 8.º E' da competencia exclusiva dos Estados decretar impostos:

1.º Sobre a exportação de mercadorias, que não sejam de outros Estados;

sólo, como nos que teem vastos sertões criadores, onde a propriedade é indivisa, ou nos que vivem da industria extractiva, que não se presta a ser commoda e facilmente tributada sinão na sahida de seus productos.

A crise economica que afflige um numero consideravel de Estados, — e principalmente os da zona da Bahia até o Maranhão — proveniente da depreciação dos principaes productos de sua exportação, os constrangeu a tributar a importação de mercadorias estrangeiras, unica fonte que lhes poderia fornecer o indispensavel supplemento de receita para o desempenho dos serviços a seu cargo, violando assim o preceito prohibitivo do Acto Addicional pela necessidade imperiosa de prover á sua propria conservação.

A cessação dos impostos de exportação, que a União actualmente arrecada, não lhes aproveitará, como vai acontecer aos Estados exportadores de café, visto como o assucar e o algodão, que são seus principaes productos, já não estão sujeitos a taes impostos. Nestas condições, tendo de augmentar consideravelmente os seus encargos, não poderão esses Estados manter-se, si lhes fallecerem tambem as rendas que de presente tiram da importação, sob a fórma de impostos de consumo.

Obrigada, desta razão ponderosa, a Commissão acceitou como disposição transitoria a emenda, que foi apresentada por varios de seus membros, concedendo aos Estados a quota de dez por cento sobre os impostos de importação das mercadorias de procedencia estrangeira, quando destinadas ao consumo no respectivo territorio. Este alvitre lhe pareceu preferivel ao que lhe foi lembrado, de se deixar aos Estados a faculdade de tributar a sua importação até o *maximum* prefixado, porquanto a accumulação e a desegualdade do impostos resultantes dessa competencia commum á União e aos Estados, além de encarecer o consumo em geral e de provocar resistencias da parte do commercio, desequilibrariam as relações entre as praças nacionaes e entre estas e as estrangeiras, creariam embaraços ao Governo da União na regulamentação das relações internacionaes e quiçá no desempenho de compromissos tomados em tratados commerciaes.

Por uma outra emenda propõe a Commissão que se supprima o n. 6 do art. 6º e se substitua o § 8º do art. 33 da Constituição, que declara ser da exclusiva competencia do Congresso Nacional crear bancos de emissão, legislar sobre ella e tributal-a pela seguinte fórmula: — *legislar sobre bancos de emissão*.

A transcripta disposição e a do citado n. 6 do art. 6º envolvem desde já a adopção de um systema de centralisação bancaria, que tira aos Estados a faculdade de crear bancos emmissores de moeda-papel, ainda mesmo observando as regras estatuidas em lei federal.

Os systemas de centralisação e descentralisação bancaria, de monopolio ou pluralidade de bancos e quaesquer outros, teem vantagens e inconvenientes que se compensam; o seu valor é meramente relativo e depende de circumstancias complexas

2.º Sobre a propriedade territorial;
3.º Sobre transmissão de propriedade.

§ 1.º E' isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a producção dos outros Estados.

§ 2.º Em 1898, ou antes, si o Congresso deliberar, cessarão de todo os direitos de exportação.

§ 3.º Só é licito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinada a consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal.

Art. 9.º E' prohibido aos Estados tributar de qualquer modo, ou embaraçar com qualquaer difficuldade, ou gravame, regulamentar ou administrativo, actos, instituições, ou serviços estabelecidos pelo Governo da União.

Art. 10. E' vedado aos Estados, como á União:

1.º Crear impostos de transito pelo territorio de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre productos de outros Estados da Republica, ou estrangeiros, e bem assim sobre os vehiculos, de terra e agua, que os transportarem.

2.º Estabelecer, subvencionar, ou embaraçar o exercicio de cultos religiosos.

e variaveis. E, como as Constituições não se fazem para os systemas, e sim para a vida pratica evulutiva dos povos, deve a lei constitucional evitar nesta materia, como em tantas outras, as theorias absolutas e as affirmações dogmaticas, deixando ao Poder Legislativo ordinario ampla liberdade para adoptar os systemas que entender mais adaptados ás condições economicas, politicas e sociaes da Nação. Entende, pois, a Commissão que a Constituição deve limitar-se a conferir ao Congresso a attribuição privativa de legislar sobre os bancos em questão.

O art. 39 da Constituição, prevendo a eventualidade de faltarem o Presidente e Vice-Presidente da Republica, chama successivamente a substituil-os o Vice-Presidente do Senado, o Presidente da Camara dos Deputados e o do Supremo Tribunal Federal. A Commissão, considerando que, si tal eventualidade se der no começo do periodo presidencial, poderá succeder que a Nação tenha por Chefe durante uma longa interinidade, talvez em criticas circumstancias, a um cidadão que não se acha investido de um cargo electivo ou que não fôra eleito na previsão de vir occupar definitivamente tão elevado posto, acceitou uma emenda substitutiva, que remove semelhante inconveniente. Por essa emenda se prescreve que, no caso de vagarem os cargos de Presidente e Vice-Presidente da Republica, antes de decorridos dous terços do periodo presidencial, proceder-se-ha a nova eleição.

Da mais alta importancia é a medida consagrada na menda substitutiva aos arts. 44 e seguintes da Constituição e acceita pela maioria da Commissão.

Segundo essa emenda, o Presidente e o Vice-Presidente da Repudlica serão eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, tendo cada um delles sómente um voto.

Esse voto será o da maioria dos respectivos eleitores alistados para as eleições de Deputados ao Congresso Nacional.

As Camaras ou Intendencias municipaes apurarão os votos das secções eleitoraes comprehendidas nas suas respectivas circumscripções, decidindo as questões contenciosas com recurso para o Tribunal de Appellação do Estado, e a Assembléa Legislativa deste apurará por sua vez os votos dos municipios, e proclamará candidados do Estado os cidadãos que tiverem obtido a maioria relativa dos votos do eleitorado.

Por ultimo, o Congresso apurará os votos dos Estados e proclamará Presidente e Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brasil os candidatos que houverem alcançado a maioria absoluta dos votos dos Estados.

Esse systema altera o da Constituição em dous pontos capitaes: — 1º, substitue a eleição indirecta pela directa, prescindindo assim de um processo artificial, tão desacreditado nos Estados Unidos da America do Norte, justamente em materia de eleição presidencial, quanto entre nós, pela amarga experiencia colhida sob o longo regimen anterior á lei de 1881; — 2º, confere aos Estados, como entidades politicas,

3.º Prescrever leis retroactivas.

Art. 11. Nos assumptos que pertencem concurrentemente ao Governo da União e aos Governos dos Estados, o exercicio da autoridade pelo primeiro obsta a acção dos segundos, e anulla de então em deante as leis e disposições della emanados.

Art. 12. Além das fontes de receita discriminadas nos arts. 6º e 8º, é licito á União, como aos Estados, cumulativamente, ou não, crear outras quaesquer, não contravindo o disposto nos arts. 7º, 9º e 10 § 1.º

Art. 13. O direito da União e o dos Estados, a legislarem sobre viação ferrea e navegação interior será regulado por lei do Congresso Nacional.

Art. 14. As forças de terra e mar são instituições nacionaes permanentes, destinadas á defesa da patria no exterior e á manutenção das leis no interior.

Dentro nos limites da lei, a força armada é essencialmente obediente aos seus superiores hierarchicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionaes.

Art. 15. São orgãos da soberania nacional os poderes legislativo, executivo e judiciario, harmonicos e independentes entre si.

que são os membros immediatos da União, a egualdade de suffragio, meio este considerado o mais efficaz pela maioria da Commissão para estabelecer o equilibrio entre elles e fortalecer o elemento federal, naturalmente fraco em um corpo politico, que apenas acaba de tomar a fórma de Republica Federativa por uma rapida transição do Imperio uno e da centralisação administrativa.

A Commissão propõe tambem a creação de um tribunal de contas e de um supremo tribunal militar. Com o primeiro desses tribunaes, incumbido de liquidar as contas da receita e despeza da União e de verificar a legalidade dellas, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional, tem a Commissão por fim tornar uma realidade à fiscalisação da arrecadação e emprego das rendas federaes, preenchendo assim uma das mais notaveis lacunas na nossa organisação financeira, e seguindo o exemplo de outras nações cultas onde existem taes tribunaes constituidos em condições de completa independencia.

Com o segundo, é o intuito da maioria da Commissão manter um tribunal especial de ultima instancia para conhecer dos crimes de natureza militar, melhorando a sua organisação.

A maioria da Commissão, convencida do que da autonomia reconhecida aos Estados pelo novo regimen decorre o direito ás terras devolutas, comprehendidas dentro dos seus respectivos limites, como parte que são dos seus territorios, opinou que o art. 63 da Constituição fosse substituido pelo seguinte:

« Pertencem aos Estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo sómente á União as que existem nas fronteiras nacionaes, comprehendidas dentro de uma zona de cinco leguas, e as que forem necessarias para as estradas de ferro federaes. »

Sendo incontestavel a necessidade de alargar as fontes de receita dos Estados, a emenda em questão de alguma sorte attende a essa necessidade, facultando aos Estados a venda de suas terras devolutas, da qual tirarão elles abundantes recursos para occorrer aos seus pesados encargos futuros.

Os interesses da colonisação, que affectam mais directamente os Estados, ficam tambem melhor garantidos pela nova disposição, que ainda tem a vantagem de evitar a desegualdade com que a União poderia occupar-se desse importante ramo de serviço.

Nos Estados Unidos da America do Norte prevaleceu o principio de pertencerem aos Estados as terras devolutas, e si hoje a União alli se acha no dominio dellas é porque as houve por compra ou conquista aos Indios e por cessão dos Estados gratuita ou onerosa.

Vingou perante a Commissão a idéa de deixar para a lei ordinaria as incompatibilidades eleitoraes, por não serem materia constitucional. Pela mesma razão não foram attendidas varias emendas que estabeleciam a liberdade de testar, de adopção, o divorcio, etc.

O art. 72, § 4º da Constituição, só reconhecendo o casamento civil, declara

SECÇÃO I

DO PODER LEGISLATIVO

CAPITULO I

Disposições geraes

Art. 16. O poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sancção do Presidente da Republica.

§ 1.º O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Camara e o Senado.

§ 2.º A eleição para senadores e deputados á Camara far-se-ha simultaneamente em todo o paiz.

§ 3.º Ninguem póde ser, ao mesmo tempo, deputado e senador.

Art. 17. O Congresso reunir-se-ha, na Capital Federal, aos 3 de maio de cada anno, independentemente de convocação, e funccionará quatro mezes, da data da abertura, podendo ser prorogado, ou convocado extraordinariamente.

§ 1.º Cada legislatura durará tres annos.

§ 2.º Em caso de vaga, aberta no Congresso, por qualquer causa, inclusive a de renuncia, as autoridades do respectivo Estado farão proceder immediatamente a nova eleição.

que este *precederá sempre ás cerimonias religiosas de qualquer culto*. Esta exigencia tem perfeita justificação na actualidade, visto como o casamento civil é um instituto novo entre nós e cumpre que a lei acautele interesses de terceiros e a boa fé dos proprios conjuges. Como, porém, essa medida é por sua natureza de caracter provisorio e importa uma restricção á liberdade individual, deve cessar desde que tenha penetrado na consciencia popular a convicção de que perante a lei só o casamento civil fórma e legitíma a familia e confere direitos civis. Entende, pois, a Commissão que a Constituição deve simplesmente consagrar o principio de que a Republica só reconhece o casamento civil, ficando ao Poder Legislativo a faculdade de manter ou não a precedencia a que alludo o texto constitucional.

Prestando completa adhesão ao disposto no § 21 do mesmo art. 72, que declara abolida a pena infamante de galés, a Commissão propõe que se complete o pensamento humanitario que essa disposição encerra, abolindo-se tambem a pena de banimento, que não mais figura nos codigos modernos, bem como a de morte, que entre nós se acha de facto abolida, resalvadas as disposições da legislação militar.

O art. 85 da Constituição difficulta de tal modo as reformas constitucionaes, que praticamente as torna quasi irrealisaveis. Pensando a Commissão que convem moderar tamanho rigor, propõe que se substitua a maioria de tres quartos de que trata o § 2º desse artigo pela maioria de dous terços.

Restringindo as suas observações a estes pontos principaes, e limitando-se a submetter á consideração do Congresso as demais emendas approvadas e constantes do annexo, a que já se referiu, é a Commissão é de parecer que seja approvada a Constituição, com as modificações que propõe.

Sala da Commissão, 8 de dezembro de 1890. — *Ubaldino do Amaral Fontoura*, com restricções.— *Lauro Sodré*, com restricção.— *Lauro Müller*, com restricções.— *Gabino Besouro*.— *João Pinheiro*, com restricções.— *José Hygino*, com restricções. *Julio de Castilhos*, com restricções e parecer em separado.— *Leopoldo de Bulhões*, com restricções.— *A. Cavalcanti*, com restricções.— *J. Catunda*.— *Lopes Trovão*, com restricções.— *Bernardino de Campos*, com restricções.— *Manoel Francisco Machado*, com restricção.— *Theodoro Alves Pacheco*, com restricção.— *João Soares Neiva*.

Art. 18. A Camara e o Senado trabalharão separadamente, funccionando em sessões publicas, quando o contrario se não resolver por maioria dos votos presentes, e só deliberarão, comparecendo, em cada uma das camaras, a maioria absoluta de seus membros.

§ 1.° Os regimentos das duas Camaras estabelecerão os meios de compellir os membros ausentes a comparecer.

§ 2.° Cada uma dellas verificará, e reconhecerá os poderes de seus membros.

Art. 19. Cada uma das Camaras elegerá a sua mesa, organizará o seu regimento interno, comminando penas disciplinares, inclusive a de exclusão temporaria, aos respectivos membros, nomeará os empregados de sua secretaria, e regulará o serviço de sua policia interna.

Art. 20. Os deputados e senadores são inviolaveis por suas opiniões, palavras e votos no exercicio do mandato.

Art. 21. Os deputados e senadores não podem ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença da sua camara, salvo flagrante delicto. E, neste caso, levado o processo até pronuncia exclusive, a autoridade processante remetterá os autos á camara respectiva, para resolver sobre a procedencia da accusação, si o accusado não optar pelo julgamento immediato.

— Dr. *João Baptista Laper*, com restricções.— *Manoel P. de Oliveira Valladão*, com restricções.— *Virgilio C. Damazio*, com restricções.— *Gil Goulart*, com restricções. — *Aquilino do Amaral*, com restricções.— *Casimiro Junior*.

VOTOS EM SEPARADO

A emenda substitutiva ao art. 54 e seguintes da Constituição, sobre a organisação judiciaria, foi approvada na sessão de 5 do corrente por novo votos contra oito, estando presentes 19 membros da Commissão e abstendo-se dous de votar. Por occasião da discussão do parecer, foi a mesma emenda posta de novo em discussão e rejeitada por 13 votos contra sete, achando-se presentes 20 membros. De accordo com essa deliberação, eliminou-se do parecer o trecho referentente á alludida emenda, que reproduzimos, como justificação do nosso voto, vencido nesta parte.

« De não somenos importancia é a emenda substitutiva acceita pela maioria da Commissão, quanto ao systema de organisação judiciaria que a Constituição adoptou nos arts. 54 e seguintes.

« Pareceu á maioria da Commissão que nesta parte a Constituição labora em uma inexplicavel contradicção, admittindo ao mesmo tempo dous principios antagonicos, — o da unidade do direito e o da dualidade do poder judiciario. Como manter praticamente a unidade juridica, desde que os tribunaes superiores dos Estados tiverem de julgar em ultima instancia, applicando e interpretando soberanamente as leis do direito privado ?

« A falta de um centro a que esses tribunaes se subordinem trará fatalmente como consequencia a diversidade no direito, e portanto a destruição dessa mesma unidade que o legislador teve em vista e que ficará sendo um ideal irrealisavel.

« A' Commissão pareceu tambem uma inconsequencia, oriunda da contradicção apontada, que a acção da justiça federal seja menos extensa do que a da lei federal, não indo até onde esta alcança. Os codigos do direito privado são leis federaes, e entretanto a sua applicação fica dependendo quasi exclusivamente das justiças dos Estados, vindo assim a dar-se o contrasenso de ser a União, de quem a lei emana, privada do poder de applical-a ou de fiscalisar a sua applicação. Qual o correctivo para o caso de ser a lei federal violada em sua applicação pelos tribunaes dos Estados ?

« Aquella contradicção e esta inconsequencia não se notam na Constituição da União Norte-Americana, que nesta parte serviu de modelo ao systema ora impugnado, pela razão obvia de que alli a pluralidade de magistratura é uma consequencia logica da diversidade de legislações civis e criminaes.

« Sob o ponto de vista politico, o systema constitucional concorrerá para abater

Art. 22. Os membros das duas camaras, ao tomar assento, contrahirão compromisso formal, em sessão publica, de bem cumprir os seus deveres.

Art. 23. Durante as sessões vencerão os senadores e deputados um subsidio pecuniario, além da ajuda de custo, fixado pelo Congresso, no fim de cada legislatura, para a seguinte.

Art. 24. Os membros do Congresso não podem receber do Poder Executivo emprego, ou commissão remunerados, excepto si forem missões diplomaticas, comissões militares, ou cargos de accessos ou promoção legal.

Paragrapho unico. Durante o exercicio legislativo cessa o de outra qualquer funcção.

Art. 25. São condições de elegibilidade pora o Congresso Nacional:

1.º Estar na posse dos direitos de eleitor;

2.º Para a Camara, ter mais de quatro annos de cidadão brazileiro, e mais de seis para o Senado.

Art. 26. São inelegiveis para o Congresso Nacional:

1.º Os religiosos regulares e seculares, bem como os arcebispos, bispos, vigarios geraes ou foraneos, parochos, coadjuctores e todos os sacerdotes que exercerem autoridades nas suas respectivas confissões;

o nivel da parte mais numerosa da magistratura, encerrando-a nos estreitos limites de cada Estado, e cortando-lhe o accesso nos tribunaes federaes, onde os seus membros sómente poderão ter entrada por favor e graça do governo da União. Os escassos recursos da maior parte dos Estados, e tantas outras razões que se prendem a circumstancias peculiares a cada um delles, difficilmente lhes permittirá constituir os seus tribunaes superiores nas desejaveis condições de independencia para emendar e corrigir os erros dos juizes da 1ª instancia.

« Ao lado de uma magistratura privilegiada, constituir-se-hia uma outra, a todos os respeitos inferior, e essa fragmentação da tradicional unidade do poder judiciario acarretaria o aniquilamento de uma força nacional.

« Nem se diga que a unidade do poder judiciario é incompativel com a indole do regimen federal. Mostra o contrario a federação allemã, que, encontrando em vigor nos Estados de que se compõe o direito germanico, prussiano, romano, fancez, etc., e, em materia de organisação judiciaria, os typos mais diversos, tem unificado o seu direito e constituido os tribunaes sobre as bases de um só codigo de organisação judiciaria, sujeitando-os ao supremo tribunal federal. Na Suissa, é sabido que o trabalho da unificação parallela, digamos assim, do direito e do poder judiciario, vai muito adiantado.

« A emenda substitutiva de que se trata procura adaptar a organisação judiciaria á nova ordem de cousas, combinando a descentralisação com a unidade judiciaria. Deixa á competencia dos Estados a justiça da 1ª instancia no que respeita á decisão judiciaria, á nomeação dos juizes, fixação dos seus vencimentos, etc.

« Haverá em cada Estado um tribunal de appellação custeado pela União. Os seus membrros serão tirados dentre os juizes da 1ª instancia do respectivo Estado, sob proposta do tribunal onde se der a vaga.

« O Supremo Tribunal Federal, além das funcções declaradas na Constituição, terá tambem as do tribunal de Cassação, e compor-se-ha: 1º, de tantos membros quantos forem os tribunaes de appellação dos Estados, sendo cada um delles tirado de um desses tribunaes por ordem de antiguidade; 2º, de mais um terço de juizes, nomeados pelo Presidente da Republica, com approvação do Senado, dentre os cidadãos que tiverem os requisitos de idoneidade exigidos por lei federal.

« A competencia desse tribunal para decidir conflictos e questões de ordem constitucionol e administrativa, justifica o modo de sua formação com um terço de juizes que não se tenham exclusivamente applicado ao estudo do direito privado.

Sala da Commissão, 8 de dezembro de 1890.— *José Hygino*.— *V. Damazio*. — *A. Cavalcanti*.— *Casimiro Junior*.— *Manoel F. Machado*.»

Havendo assignado com restricções o parecer da Commissão eleita pelo Congresso para dizer sobre o projecto da Constituição, cumpre-me explicar o meu voto. Dentre

2.° Os Governadores;
3.° Os chefes de policia;
4.° Os commandantes de armas, bem como os demais funccionarios militares, que exercerem commandos de forças de terra e mar equivalentes, ou superiores;
5.° Os commandantes de corpos policiaes;
6.° Os magistrados, salvo si estiverem avulsos ha mais de um anno;
7.° Os funccionarios administrativos demissiveis independentemente de sentença.

CAPITULO II

Da Camara

Art. 27. A Camara compõe-se de deputados eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo.

§ 1.° O numero dos deputados será fixado pelo Congresso, em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes.

§ 2.° Para este fim mandará o Governo Federal proceder, dentro em tres annos da inauguração do primeiro Congresso, ao recenseamento da população da Republica, o qual se reverá decennialmente.

as emendas que offereci, algumas foram acceitas, sendo outras rejeitadas pela maioria da Commissão. Limitar-me-hei a motivar summariamente as ultimas, com exclusão das de menor importancia.

Dispensando-me de definir os caracteres geraes do systema federativo, basta-me assignalar que elle garante a unidade na variedade pela *descentralisação administrativa* sem prejuizo da *concentração politica*, porque assegura a um tempo a autonomia da administração local e a ampla existencia dos interesses nacionaes. Essa autonomia é, portanto, um dos termos do problema que o systema republicano federativo deve resolver, — o que significa que cumpre entregar aos Estados da União Brazileira os serviços que lhes são proprios por corresponderem aos interesses peculiares. Mas, como a execução desses serviços depende de rendas correspondentes, é preciso que estas se descentralisem tanto quanto aquelles. Não sendo assim, será desnaturado na applicação o systema federativo. Por consequencia, a questão da classificação das rendas, quando se trata de instituir a federação, é de primordial importancia.

Isto posto, passo a examinar o que dispõe a Constituição, que nos arts. 6°, 8° e 12 procura fazer uma classificação de rendas. O art. 6° especifica os impostos cujo lançamento é da exclusiva competencia da União, os quaes são os de importação, comprehendidos os direitos maritimos, os do sello, os postaes e os telegraphicos. O art. 8° define a competencia dos Estados, dispondo que a estes exclusivamente cabe tributar a exportação, a propriedade territorial e a respectiea transmissão. O art. 12 dispõe que a União e os Estados podem tributar simultaneamente a mesma materia, consagrando assim o funesto regimen dos impostos cumulativos.

Penso que o systema adoptado pela Constituição é directamente contrario á federação, attentas as especiaes condições do Brazil, que, libertando-se do centralismo mantido pelo extincto Imperio, reclama instantemente mudança de normas administrativas com a consequente transformação do regimen de impostos. Muito teria eu de escrever, si quizesse demonstrar aqui desenvolvidamente esse enunciado. Contento-me com assignalar que a Constituição reproduz, no ponto de vista real, o mesmo regimen tributario da administração imperial.

Pensando assim, offereci um plano substituitivo, que consiste em determinar expressamente a competencia da União e dos Estados quanto á tributação. Segundo esse plano, é da exclusiva competencia dos Estados decretar qualquer imposto que não esteja consignado no art. 6° e que não seja contrario ás disposições da Constituição. Evita-se assim a consequencia funesta que decorrerá do regimen de impostos

Art. 28. Compete á Camara a iniciativa de todas as leis de impostos, a fixação das forças de terra e mar, a discussão dos projectos offerecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedencia ou improcedencia da accusação contra o Presidente da Republica nos termos do art. 52.

CAPITULO III

Do Senado

Art. 29. O Senado compõe-se dos cidadãos elegiveis nos termos do art. 25 e maiores de 35 annos, escolhidos pelas legislaturas dos Estados, em numero de tres senadores por um, mediante pluralidade de votos.

Paragrapho unico. Os senadores do Districto Federal serão eleitos pela fórma instituida para a eleição do Presidente da Republica.

Art. 30. O mandato de senador durará nove annos, renovando-se o Senado pelo terço triennalmente.

§ 1.º No primeiro anno da primeira legislatura, logo nos trabalhos preparatorios, discriminará o Senado o primeiro e segundo terços de seus

duplos, estatuido no art. 12, de accordo com as lições da longa e dolorosa experiencia que nos legaram os desastres imperiaes. Prevendo a possivel insufficiencia do producto dos impostos do art. 6º, que, aliás, constitue as mais abundantes fontes de receita, propuz ao art. 12 uma emenda que especifica os meios de que lançará mão a União, quer sobrevenha caso extraordinario de calamidade publica, quer surjam necessidades determidadas pelo serviço da divida nacional.

Eis o plano que offereci como substitutivo ao da Constituição, que, em substancia não altera o regimen tributario da centralisação imperial, visto que o exclusivismo consagrado no art. 8º é praticamente de alcance mediocre.

A discussão travada no seio da Commissão sobre o assumpto tornou ainda mais arraigada a minha convicção (e a de varios collegas) de que o referido plano é o unico que effectivamente corresponde ás necessidades do novo regimen, porque concretiza o systema federativo. Abstendo-me de analysar aqui a unica objecção que me foi opposta por alguns collegas, a qual se refere á supposta difficuldade da arrecadação da quota alludida na minha emenda ao art. 12, julgo bastante consignar que a maioria da Commissão, votando contra a minha proposta, não se pronunciou por um plano qualquer; ao contrario, acceitou uma emenda que perturbou profundamente o plano consignado na Constituição. Refiro-me á emenda que torna facultativa aos Estados a arrecadação de 10 % dos impostos de importação quanto ás mercadorias estrangeiras destinadas a consumo nos respectivos territorios. Tal expediente é anarchico, porque importa formal desrespeito á uma competencia privativa da União. Isto demonstra que, em materia de classificação de rendas, o que prevaleceu na Commissão carece de ser rectificado pelo Congresso, para ser acceita a classificação logica que propuz, ou, em caso de recusa, para ser restaurado o plano da Constituição, o qual, apezar de seus graves defeitos, é preferivel ao expediente adoptado pela maioria da Commissão.

Para não dar extensão demasiada á esta summaria justificação de voto, deixo de adduzir sobre a materia razões que me parecem ponderosas e que erão expostas ante o Congresso.

Outra emenda minha que foi rejeitada pela maioria da Commissão é a que se refere á unidade do Poder Legislativo. Justifiquei-a amplamente perante a Commissão, allegando não sómente razões de ordem historica, como argumentos concernentes ás funcções desse Poder, considerado na sua propria natureza. Não me foi offerecida uma só duvida que me convencesse da improcedencia da minha proposta. Sustento-a, portanto, nos mesmos termos em que a formulei.

Sustentei tambem a necessidade de ser facultada aos Estados a adopção de codigos communs que mais lhes convenham, fundando-me em que as disposições do direito

membros, cujo mandato ha de cessar no termo do primeiro e do segundo triennio.

§ 2.º Essa discriminação effectuar-se-ha em tres listas, correspondentes aos tres terços, graduando-se os senadores de cada Estado e os do Districto Federal pela ordem da sua votação respectiva, de modo que se distribua ao terço do ultimo triennio o primeiro votado no Districto Federal e em cada um dos Estados, e aos dous terços seguintes os outros dous nomes na escala dos suffragios obtidos.

§ 3.º Em caso de empate, considerar-se-hão favorecidos os mais velhos, decidindo-se por sorteio, quando a idade fôr igual.

§ 4.º O mandato do senador eleito em substituição de outro durará o tempo restante ao do substituido.

Art. 31. O Vice-Presidente da Republica será *ipso facto* o presidente do Senado, onde só terá o voto de qualidade, e será substituido, nas ausencias e impedimentos, pelo vice-presidente dessa camara.

Art. 32. Compete privativamente ao Senado julgar o Presidente da Republica e os demais funccionarios federaes designados pela Constituição, nos termos e pela fórma que ella prescreve.

§ 1.º O Senado, quando deliberar como tribunal de justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2.º Não proferirá sentença condemnatoria, senão por dous terços dos membros presentes.

§ 3.º Não poderá impor outras penas mais que a perda da cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria contra o condemnado.

privado devem ser adequadas aos costumes e á situação das populações. Sob o regimen imperial, sobejam as provas de que a unidade da legislação de direito privado ficara reduzida á inercia, sendo certo que, então variava consideravelmente a applicação do direito, de provincia a provincia. Entendendo que sob o regimen federativo devemos respeitar a diversidade de situações, a qual exige leis differentes, opinei no seio da Commissão e opino perante o Congresso pela pluralidade de legislação de direito privado, mediante os principios fundamentaes consignados na Constituição.

Quanto á eleição do Presidente da Republica, a maioria da Commissão adoptou um methodo que reputo inacceitavel. Entendo que o supremo funccionario nacional deve ser eleito pela Nação, representada pela maioria do eleitorado que se compõe de todos os cidadãos activos. Desde que seja eleito pelos Estados, representando cada um destes um voto, póde facilmente acontecer que seja eleito pela minoria nacional o Presidente da Republica. Uma vez adoptado o processo electivo, com todas as suas naturaes imperfeições, como unico meio de determinar o pessoal que deve exercer os supremos poderes publicos, devemos ser logicos: façamos prevalecer a maioria dos suffragios dos cidadãos. Sob este ponto de vista é, portanto, radicalmente defeituoso o methodo da eleição do Presidente da Republica por Estados.

Outras emendas minhas, taes como as que se referem á capacidade eleitoral dos analphabetos e dos membros de qualquer ordem religiosa, bem como á liberdade de testar e de adoptar, não mereceram acceitação por parte da maioria da Commissão. Mas, baseando-me nas mesmas razões que as dictaram, continúo a entender que ellas consagram idéas que não podem deixar de ser acceitas pelo Congresso, como orgam do sentir e do pensar da sociedade brazileira. Agora, como sempre, entendo que taes emendas encerram principios de realisação fecunda.

Limitando-me ao essencial neste summario parecer em separado, é escusado declarar que fallo em nome dos representantes do Rio Grande do Sul, os quaes interpretam fielmente o pensamento dos patriotas que no extremo sul do Brazil, desde longo tempo, hão pugnado, atravez de todos os sacrificios, pela Republica Federativa, que elles desejam ver realisada integralmente, sem falsas reservas e sem falsas conveniencias. Tudo pela Republica.— *Julio de Castilhos*.

CAPITULO IV

Das attribuições do Congresso

Art. 33. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.° Orçar a receita, e fixar a despeza federal annualmente;

2.° Autorizar o poder executivo a contrahir emprestimos, e fazer outras operações de credito;

3.° Legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4.° Regular a arrecadação e distribuição das rendas nacionaes;

5.° Regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Districto Federal, alfandegar portos, crear ou supprimir entrepostos;

6.° Legislar sobre a navegação dos rios, que banhem mais de um Estado, ou corram por territorio estrangeiro;

7.° Determinar o peso, valor, inscripção, typo e denominação das moedas;

8.° Crear bancos de emissão, legislar sobre ella, e tributal-a;

9.° Fixar o padrão dos pesos e medidas;

10. Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal e os do territorio nacional com as nações limitrophes;

11. Decretar a accusação do Presidente da Republica nos casos do art. 53;

12. Autorizar o Governo a declarar a guerra e fazer a paz;

13. Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

14. Designar a capital da União;

15. Conceder subsidios aos Estados na hypothese do art. 4°;

16. Legislar sobre o serviço dos correios e telegraphos;

17. Adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras;

18. Fixar annnalmente as forças de terra e mar;

19. Regular a composição do exercito;

20. Conceder, ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz, para operações militares;

21. Mobilizar e utilizar a força policial dos Estados, nos casos taxados pela Constituição;

22. Declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional, na emergencia de aggressão por forças estrangeiras, ou commoção interna, e approvar ou suspender o declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso;

23. Regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz;

24. Codificar as leis civis, criminaes e commerciaes da Republica e bem assim as processuaes da justiça federal;

25. Fixar os vencimentos dos Ministros de Estado;

26. Crear e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições, e estipular-lhes os vencimentos;

27. Instituir tribunaes subordinados ao Supremo Tribunal Federal;

28. Legislar contra a pirataria e os attentados ao direito das gentes;

29. Conceder amnistia;

30. Commutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidade, aos funccionarios federaes;

31. Legislar sobre terras de propriedade nacional e minas;
32. Estatuir leis peculiares ao Districto Federal;
33. Submetter a legislação especial os pontos do territorio da Republica necessarios para a fundação de arsenaes, ou outros estabelecimentos e instituições de conveniencia federal;
34. Legislar sobre o ensino superior no Districto Federal;
35. Regular os casos de extradição entre os Estados;
36. Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de caracter federal;
37. Decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes, em que a Constituição investe o Governo da União;
38. Decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição.

Art. 34 Incumbe, outrosim, ao Congresso, mas não privativamente:
1.° Animar, no paiz, o desenvolvimento da educação publica, a agricultura, a industria e a immigração;
2.° Crear instituições de ensino superior e secundario nos Estados;
3.° Prover á instrucção primaria e secundaria no Districto Federal.

Paragrapho unico. Quaesquer outras despezas de caracter local, na Capital da Republica, incumbem exclusivamente á autoridade municipal.

CAPITULO V

Das leis e resoluções

Art. 35. Salvas as excepções do art. 28, todos os projectos de lei podem ter origem indistinctamente na Camara, ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros, ou proposta em mensagem do Poder Executivo.

Art. 36. O projecto de lei, adoptado n'uma das Camaras, será submettido á outra; e esta, si o approvar, envial-o-ha ao Poder Executivo, que, acquiescendo, o sanccionará, e promulgará.

§ 1.° Si, porém, o Presidente da Republica o julgar inconstitucional, ou contrario aos interesses da nação, oppor-lhe-ha o seu veto dentro em dez dias uteis, daquelle em que recebeu o projecto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, á Camara onde elle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.° O silencio do Poder Executivo no decendio importa a sancção, salvo si esse termo se cumprir estando já encerrado o Congresso.

§ 3.° Devolvido o projecto á camara iniciadora, alli se sujeitará á uma discussão e á votação nominal, considerando-se approvado, si obtiver dois terços dos suffragios presentes; e, neste caso se remetterá á outra Camara, de onde, si vencer, pelos mesmos tramites, a mesma maioria, voltará, como lei, ao Poder Executivo para a solemnidade da promulgação.

§ 4.° A sancção e a promulgação effectuam-se por estas fórmulas:
1.ª « O Congresso Nacional decreta, e eu sancciono a seguinte lei (ou resolução). »
2.ª « O Congresso Nacional decreta, e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução). »

Art. 37. O projecto de lei de uma camara, emendado na outra, volverá á primeira, que, si acceitar as emendas, envial-o-ha, modificado em conformidade dellas, ao Poder Executivo.

§ 1.° No caso contrario, volverá á camara revisora, onde só se considerarão approvadas as alterações, si obtiverem dous terços dos suffragios

presentes; e, nesta hypothese, tornará á camara iniciadora, que só as poderá reprovar mediante dous terços dos seus votos.

§ 2.º Rejeitadas deste modo as alterações, o projecto submetter-se-ha sem ellas á sancção.

Art. 38. Os projectos totalmente rejeitados, ou não sanccionados, não se poderão renovar na mesma sessão legislativa.

SECÇÃO II

DO PODER EXECUTIVO

CAPITULO I

Do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 39. Exerce o Poder Executivo o Presidente dos Estados Unidos do Brazil, como chefe electivo da nação.

§ 1.º Substitue o Presidente, no caso de impedimento, e succede-lhe, no de falta, o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com elle.

§ 2.º No impedimento, ou falta do Vice-Presidente, serão successivamente chamados á presidencia o vice-presidente do Senado, o presidente da Camara e o do Supremo Tribunal Federal.

§ 3.º São condições essenciaes, para ser eleito Presidente, ou Vice-Presidente da Republica :

1.º Ser brasileiro nato;
2.º Estar no exercicio dos direitos politicos;
3.º Ser maior de trinta e cinco annos.

Art. 40. O Presidente exercerá o cargo por seis annos; não podendo ser reeleito para o periodo presidencial immediato.

§ 1.º O Vice-Presidente, que exercer a presidencia pelos tres ultimos annos do periodo presidencial, não poderá ser eleito Presidente para o periodo seguinte.

§ 2.º O Presidente deixará o exercicio de suas funcções, improrogavelmente, no mesmo dia em que terminar o seu periodo presidencial, succedendo-lhe logo o recem-eleito.

§ 3.º Si este se achar impedido, ou faltar, a substituição-far-se-ha nos termos do artigo antecedente, §§ 1º e 2º.

§ 4.º O primeiro periodo presidencial terminará aos 15 de novembro de 1896.

Art. 41. Ao empossar-se no cargo, o Presidente pronunciará, em sessão publica, ante o Supremo Tribunal Federal, esta affirmação :

« Prometto manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral da Republica, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independencia ».

Art. 42. O Presidente e o Vice-Presidente não podem sahir do territorio nacional sem permissão do Congresso; pena de perderem o cargo.

Art. 43. O Presidente e o Vice-Presidente perceberão subsidio, fixado pelo Congresso no periodo presidencial antecedente.

CAPITULO II

Da Eleição de Presidente e Vice-Presidente

Art. 44. O Presidente e o Vice-Presidente serão escolhidos pelo povo, mediante eleição indirecta, para a qual cada Estado, bem como o Districto Federal, constituirá uma circumscripção, com eleitores especiaes em numero duplo do da respectiva representação no Congresso.

§ 1.º Não podem ser eleitores especiaes, além dos enumeradas no art. 26, os cidadãos que occuparem cargos retribuidos, de caracter legislativo, judiciario, administrativo, ou militar, no governo do União, ou nos dos Estados.

§ 2.º Essa eleição realizar-se-ha no dia 1º de março do ultimo anno do periodo presidencial.

Art. 45. No dia 1º de maio seguinte se celebrará, em todo o territorio da Republica, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente.

§ 1.º Os eleitores de cada Estado formarão um collegio, e bem assim os do Districto Federal, reunindo-se todos no logar, que, com o devida antecedencia, prescrever o respectivo Governo.

§ 2.º Cada eleitor votará, em duas urnas, por duas cedulas differentes, n'uma para Presidente, n'outra para Vice-Presidente, em dois cidadãos, um dos quaes, pelo menos, filho de outro Estado.

§ 3.º Dos votos apurados se organizarão duas actas distinctas, de cada uma das quaes se lavrarão tres exemplares authenticos, designando os nomes dos votados e o respectivo numero de votos.

§ 4.º Dessas seis authenticas, cujo theor immediatamente se fará publico pela imprensa, remetter-se-hão duas (uma de cada acta) ao Governador do Estado, para o respectivo archivo, e, para o mesmo fim, no Districto Federal, ao presidente da municipalidade, duas ao presidente do Senado da União, e as duas restantes ao Archivo Nacional, todas fechadas e selladas.

§ 5.º Reunidas as duas camaras em Assembléa Geral, sob a presidencia do presidente do Senado, elle abrirá perante ellas as duas actas, proclamando Presidente e Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brazil os dois cidadãos, que, em cada uma dellas, reunirem a maioria absoluta de votos contados.

§ 6.º Si ninguem obtiver essa maioria, o Congresso elegerá o Presidente ou o Vice-Presidente, por maioria absoluta, em votação nominal, dentre os tres mais suffragados em cada uma das actas.

§ 7.º Nessa eleição cada Estado, bem como o Districto Federal, terá um voto; e este caberá áquelle, dos tres candidados, que, na respectiva representação no Congresso, alcançar a maioria relativa dos suffragios.

§ 8.º Para esse effeito, os representantes de cada Estado, e assim os do Districto Federal, votarão por grupos discriminados.

Art. 46. Não se considerará constituida a Assembléa Geral para proceder á verificação da eleição do Presidente e Vice-Presidente da Republica, sem a presença, pelo menos, de dois terços de seus membros.

§ 1.º O processo determinado para esse fim nos dois artigos precedentes começará, e findará na mesma sessão.

§ 2.º Feita, nessa sessão, a chamada dos membros do Congresso, não será permittido aos presentes retirarem-se da casa; para o que se tomarão as convenientes medidas de precaução material.

§ 3.º Nenhum membro presente póde abster-se de votar.

CAPITULO III

Das attribuições do Poder Executivo

Art. 47. Compete privativamente ao Presidente da Republica:

1.º Sanccionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instrucções e regulamentos para a sua fiel execução.

2.º Nomear e demittir livremente os Ministros de Estado.

3.º Exercer o commando supremo das forças de terra e mar dos Estados-Unidos do Brazil, assim como das de policia local, quando chamada ás armas em defesa interna, ou externa da União.

4.º Administrar e distribuir, sob as leis do Congresso, conforme as necessidades do governo nacional, as forças de mar e terra.

5.º Prover os cargos civis e militares de caracter federal, salvas as restricções expressas na Constituição.

6.º Indultar e commutar as penas nos crimes sujeitos á jurisdicção federal, salvo nos casos a que se referem os arts. 33, n. 30, e art. 51, § 2º.

7.º Declarar a guerra, e fazer a paz nos termos do art, 33, n. 12.

8.º Declarar immediatamente a guerra nos casos de invasão ou aggressão estrangeira.

9.º Dar conta annualmente da situação do paiz ao Congresso Nacional, recommendando-lhe as providencias e reformas urgentes, em uma mensagem, que remetterá ao secretario do Senado no dia de abertura da sessão legislativa.

10. Convocar o Congresso extraordinariamente, e prorogar-lhe as sessões ordinarias.

11. Nomear os magistrados federaes.

12. Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomaticos, mediante approvação do Senado; podendo, na ausencia do Congresso, designal-os em commissão até que o Senado se pronuncie.

13. Nomear os demais membros do corpo diplomatico e os agentes consulares.

14. Manter as relações com os Estados estrangeiros.

15. Declarar, por si, ou seus agentes responsaveis, o estado de sitio em qualquer ponto do territorio nacional, nos casos de aggressão estrangeira, ou grave commoção intestina. (Arts. 77 e 33 n. 22).

16. Entabolar negociações internacionaes, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e approvar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 64, submettendo-os, quando cumprir, á autoridade do Congresso.

CAPITULO IV

Dos Ministros de Estado

Art. 48. O Presidente da Republica é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os actos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal.

Art. 49. Os Ministros de Estado não poderão accumular outro emprego ou funcção publica, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União.

Paragrapho unico. O deputado, ou senador, que acceitar o cargo de Ministro de Estado, perderá o mandato, procedendo-se immediatamente a nova eleição, na qual não poderá ser votado.

Art. 50. Os Ministros de Estado não poderão comparecer ás sessões do Congresso, e só se communicarão com elle por escripto, ou pessoalmente em conferencia com as commissões das camaras.

Os relatorios annuaes dos Ministros serão dirigidos ao Presidente da Republica, e communicados por este ao Congresso.

Art. 51. Os Ministros de Estado não são responsaveis ao Congresso, ou aos Tribunaes, pelos conselhos dados ao Presidente da Republica.

§ 1.º Respondem, porém, quanto aos seus actos, pelos crimes qualificados na lei criminal.

§ 2.º Nos crimes de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos connexos com os do Presidente da Republica, pela autoridade competente para o julgamento deste.

CAPITULO V

Da responsabilidade do Presidente

Art. 52. O Presidente dos Estados Unidos do Brazil será submettido a processo e julgamento, depois que a Camara declarar procedente a accusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes communs, e, nos de responsabilidade, perante o Senado.

Art. 53. São crimes de responsabilidade, do Presidente da Republica, os que attentam contra:

1.º A existencia politica da União;
2.º A Constituição e a fórma do governo federal;
3.º O livre exercicio dos poderes politicos;
4.º O goso e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes;
5.º A segurança interna do paiz;
6.º A probidade da administração;
7.º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos.

§ 1.º Esses delictos serão definidos em lei especial.

§ 2.º Outra lei lhes regulará a accusação, o processo e o julgamento.

§ 3.º Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso.

SECÇÃO III

DO PODER JUDICIARIO

Art. 54. O Poder Judiciario da União terá por orgãos um Supremo Tribunal Federal, com séde na capital da Republica, e tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo paiz, quantos o Congresso crear.

Art. 55. O Supremo Tribunal Federal compor-se-ha de quinze juizes, nomeados na fórma do art. 47, n. 11, dentre os cidadãos de notavel saber e reputação elegiveis para o Senado.

Art. 56. Os juizes federaes são vitalicios, perdendo o cargo unicamente por sentença judicial.

§ 1.º Os seus vencimentos serão determinados por lei do Congresso, que não os poderá diminuir.

§ 2.º O Senado julgará os membros do Supremo Trrbunal Federal, e este os juizes federaes inferiores.

Art. 57. Os tribunaes federaes elegerão de seu seio os seus presidentes, e organizarão as respectivas secretarias.

§ 1.º Nestas a nomeação e demissão dos respectivos empregados, bem como o provimento dos officios de justiça nas respectivas circumscripções judiciarias, compete respectivamente aos presidentes dos tribunaes.

§ 2.º O Presidente da Republica designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal o Procurador Geral da Republica, cujas attribuições se definirão em lei.

Art. 58. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I. Processar e julgar originaria e privativamente:

a) O Presidente da Republica nos crimes communs, e os Ministros de Estado nos casos do art. 51;

b) Os minisiros diplomaticos, nos crimes communs e nos de responsabilidade;

c) Os pleitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros;

d) Os litigios e reclamações entre nações estrangeiras e a União, ou os Estados;

e) Os conflictos dos juizes ou tribunaes federaes entre si, ou entre esses e os dos Estados.

II. Julgar, em gráo de recurso, as questões resolvidas pelos juizes o tribunaes federaes, assim como as de que trata o presente artigo, § 1º, e e art. 60.

III. Rever os processos findos, nos termos do art. 78.

§ 1.º Das sentenças da justiça dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) Quando se questionar sobre a validade, ou a applicabilidade de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado fôr contra ella;

b) Quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar validos os actos, ou leis impugnados.

§ 2.º Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudencia dos tribunaes locaes; e vice-versa, a justiça dos Estados consultará a jurisprudencia dos tribunaes federaes, quando houver de interpretar leis da União.

Art. 59. Compete aos juizes ou tribunaes federaes decidir:

a) As causas em que alguma das partes estribar a acção, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;

b) Os litigios entre um Estado e cidadãos de outro, ou entre cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes;

c) Os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brazileiros;

d) As acções movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tractados da União com outras nações;

e) As questões de direito maritimo e navegação, assim no occeano como nos rios e lagos do paiz;

f) As questões de direito criminal ou civil internacional;

g) Os crimes politicos.

§ 1.º E' vedado ao Congresso commetter qualquer jurisdicção federal ás justiças dos Estados.

§ 2.º As sentenças e ordens da magistratura federal são executadas por officiaes judiciarios da União, aos quaes é obrigada a prestar auxilio quando invocada por elles, a policia local.

Art. 60. As decisões dos juizes ou tribunaes dos Estados, nas materias do sua competencia, porão termo aos processos e questões, salvo quanto ao

1.º *habeas-corpus*, ou

2.º espolio de estrangeiro, quando a especie não estiver prevista em convenção, ou tractado.

Em taes casos haverá recurso voluntario para o Supremo Tribunal Federal.

Art. 61. A justiça dos Estados não póde intervir em questões submettidas aos tribunaes federaes, nem annullar, alterar, ou suspender as suas sentenças, ou ordens.

TITULO SEGUNDO

Dos Estados

Art. 62. Cada Estado reger-se-ha pela constituição e pelas leis que adoptar, comtanto que se organizem sob a fórma republicana, não contrariem os principios constitucionaes da União, respeitem os direitos que esta Constituição assegura, e observem as seguintes regras :

1.º Os poderes executivo, legislativo e judiciario serão discriminados e independentes.

2.º Os governadores e os membros da legislatura local serão electivos.

3.º Não será electiva a magistratura.

4.º Os magistrados não serão demissiveis, sinão por sentença.

5.º O ensino será leigo e livre em todos os gráos, e gratuito no primario.

Art. 63. Uma lei do Congresso Nacional distribuirá aos Estados certa extensão de terras devolutas, demarcadas á custa delles, aquem da zona fronteira da Republica, sob a clausula de as povoarem, e colonisarem dentro em determinado prazo, devolvendo-se, quando essa resalva se não cumprir, á União a propriedade cedida.

Paragrapho unico. Os Estados poderão transferir, sob a mesma condição, essas terras, por qualquer titulo de direito, oneroso, ou gratuito, a individuos, ou associações, que se proponham a povoal-os e colonisal-os.

Art. 64. E' facultado aos Estados :

1.º Celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter politico. (Art. 47 n. 16).

2.º Em geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não fôr negado por clausula expressa na Constituição, ou implicitamente contida na organisação politica, que ella estabelece.

Art. 65. E' defeso aos Estados :

1.º Recusar fé aos documentos publicos, de natureza legislativa, administrativa, ou judiciaria, da União, ou de qualquer dos Estados ;

2.º Rejeitar a moeda, ou a emissão bancaria em circulação por acto do Governo Federal ;

2.º Fazer ou declarar guerra entre si, e usar de represalias ;

4.° Denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas justiças de outros Estados, ou do Districto Federal, segundo as leis do Congresso, por que esta materia se reger (Art. 33, n. 35).

Art. 66. Salvo as restricções especificadas na Constituição e os direitos da respectiva municipalidade, o Districto Federal é directamente governado pelas autoridades federaes.

Paragrapho unico. O Districto Federal será organisado por lei do Congresso.

TITULO TERCEIRO

Do municipio

Art. 67. Os Estados organisar-se-hão, por leis suas, sob o regimen municipal, com estas bases:

1.° Autonomia do municipio, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse;

2.° Electividade da administração local;

Paragrapho unico. Uma lei do Congresso organisará o municipio no Districto Federal.

Art. 68. Nas eleições municipaes serãs eleitores e elegiveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever.

TITULO QUARTO

Dos cidadãos brazileiros

SECÇÃO I

DAS QUALIDADES DO CIDADÃO BRAZILEIRO

Art. 69. São cidadãos brazileiros:

1.° Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro não residindo este a serviço de sua nação;

2.° Os filhos de pae brazileiro e os illegitimos de mãe brazileira, nascidos em paiz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica;

3.° Os filhos de pae brazileiro, que estiver noutro paiz ao serviço da Republica, embora nella não venham domiciliar-se;

4.° Os estrangeiros, que, achando-se no Brazil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis mezes depois de entrar em vigor a Constituição, o animo de conservar a nacionalidade de origem;

5.° Os estrangeiros que possuirem bens immoveis no Brazil, e forem casados com brazileiras, ou tiverem filhos brazileiros, salvo si manifestarem, perante a autoridade competente, a intenção de não mudar de nacionalidade;

6.° Os estrangeiros por outro modo naturalizados.

Paragrapho unico. São da competencia privativa do Poder Legislativo Federal as leis de naturalização.

Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fórma da lei.

§ 1.º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados:

1.º Os mendigos;
2.º Os analphabetos;
3.º As praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas militares de ensino superior;
4.º Os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações, ou communidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediencia, regra, ou estatuto, que importe a renuncia da liberdade individual.
§ 2.º A eleição para cargos federaes reger-se-ha por lei do Congresso.
§.º 3.º São inelegiveis os cidadãos não alistaveis.
Art. 71. Os direitos de cidadão brazileiro só se suspendem, ou perdem nos casos aqui particularisados.

§ 1.º Suspendem-se esses direitos:

a) por incapacidade physica, ou moral;
b) por condemnação criminal, emquanto durarem os seus effeitos.
§ 2.º Perdem-se:
a) por naturalisação em paiz estrangeiro;
b) por acceitação de emprego, pensão, condecoração, ou titulo estrangeiro, sem licença do poder Executivo Federal;
c) por banimento judicial.
§ 3.º Uma lei federal estatuirá as condições de reacquisição dos direitos de cidadão brazileiro.

SECÇÃO II

DECLARAÇÃO DE DIREITOS

Art. 72. A Constituição assegura a brazileiros e estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:
§ 1.º Ninguem póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, sinão em virtude de lei.
2.º Todos são iguaes perante a lei.
A Republica não admitte privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, não crêa titulos de fidalguia, nem condecorações.
§ 3.º Todos os individuos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se, para esse fim, e adquirindo bens, observados os limites postos pelas leis de mão-morta.
§ 4.º A Republica só reconhece o casamento civil, que precederá sempre ás cerimonias religiosas de qualquer culto.
§ 5.º Os cemiterios terão caracter secular e serão administrados pela autoridade municipal.
§ 6.º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos.
§ 7.º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependencia, ou alliança com o governo da União, ou o dos Estados.
§ 8.º Continua excluida do paiz a companhia dos jesuitas e prohibida a fundação de novos conventos, ou ordens monasticas.
§ 9.º A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, sinão para manter a ordem publica.

§ 10. E' permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, denunciar abusos das autoridadas, e promover a responsabilidade dos culpados.

§ 11. Em tempo de paz, qualquer póde entrar e sahir, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convenha, do territorio da Republica, independentemente de passaporte.

§ 12. A casa é o asylo inviolavel do individuo: ninguem póde penetral-o, de noite sem consentimento do morador, sinão, para accudir a victimas de crimes, ou desastres, nem de dia, sinão nos casos e pela fórma prescriptos na lei.

§ 13. E' livre a manifestação das opiniões, em qualquer assumpto, pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos, que commetta, nos casos e pela fórma que a lei taxar.

§ 14. A' excepção de flagrante delicto, a prisão não poderá executar-se, sinão por ordem escripta da autoridade competente

§ 15. Ninguem poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvo as excepções instituidas em lei, nem levado á prisão, ou nella detido, si prestar fiança idonea, nos casos legaes.

§ 16. Ninguem será sentenciado, sinão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na fórma por ella regulada.

§ 17. Aos accusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes á ella, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assignada pela auctoridade, com os nomes do accusador e das testemunhas.

§ 18. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, mediante indemnisação prévia.

§ 19. E' inviolavel o sigillo da correspondencia.

§ 20. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

§ 21. Fica abolida a pena de galés.

§ 22. E' abolida igualmente a pena de morte em crimes politicos.

§ 23. Dar-se-ha o *habeas-corpus*, sempre que o individuo soffrer violencia, ou coacção, por illegalieade, ou abuso de poder, ou se sentir vexado pela imminenencia evidente desse perigo.

§ 24. A' excepção das causas, que por sua natureza pertencem a juizos especiaes, não haverá fôro privilegiado.

Art. 73. Os cargos publicos civis, ou militares, são accessiveis a todos os brazileiros, observadas as condiçáes de capacidade especial, que a lei estatuir.

Art. 74. Os officiaes do Exercito e da Armada só perderão as suas patentes por sentença passada em julgado, a que se ligue esse effeito.

Art. 75. A especificação dos direitos e garantias expressos na Constituição não exclue outras garantias e direitos, não enumerados, mas resultantes da fórma de governo que ella estabelece e dos principios que consigna.

TITULO QUINTO

Disposições geraes

Art. 76. O cidadão investido em funcções de qualquer dos tres poderes não poderá exercer as de outro.

Art. 77. Poder-se-ha declarar em estado de sitio qualquer parte do territorio da União, suspendendo-se ahi as garantias constitucionaes, por tempo determinado, quendo a segurança da Republica o exigir em casos aggressão estrangeira, ou commoção intestina. (Art. 33, n. 22).

§ 1.º Não se achando reunido o Congresso, e correndo a patria imminente perigo, exercerá essa attribuição o Poder Executivo Federal. (Art. 47, n. 15).

§ 2.º Este, porém, durante o estado de sitio, restringir-se-ha, nas medidas de repressão contra as pessoas:

1.º A' detenção em logar não destinado aos réos de crimes communs,

2.º Ao desterro para outros sitios do territorio nacional.

§ 3.º Logo que se reuna o Congresso, o Presidente da Republica lhe relatará, motivadas, as medidas de excepção, a que se houver recorrido, respondendo as autoridades, a que ellas se deverem, pelos abusos em que, a esse respeito, se acharem incursas.

Art. 78. Os processos findos, em materia crime, poderão ser revistos, a qualquer tempo, em beneficio dos condemnados, pelo Supremo Tribunal Federal, para se reformar, ou confirmar a sentença.

§ 1.º A lei marcará os casos e a fórma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou *ex-officio* pelo Procurador Geral da Republica.

§ 2.º Na revisão não se podem aggravar as penas da sentença revista.

Art. 79. Os funccionarios publicos são strictamente responsaveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercicio de seus cargos, assim como pela indulgencia, ou negligencia em não responsabilisarem effectivamente os seus subalternos.

Paragrapho unico. Todos elles obrigar-se-hão, por compromisso formal, no acto da posse, ao desempenho dos seus deveres legaes.

Art. 80. Continuam em vigor, emquanto não revogadas, as leis do antigo regimen, no que explicita ou implicitamente não fôr contrario ao systema de governo firmado pela Constituição e aos principios nella consagrados.

Art. 81. O Governo Federal affiança o pagamento da divida publica interna e externa.

Art. 82. Todo o brazileiro é obrigado ao serviço militar, em defesa da Patria e da Constituição, na fórma das leis federaes.

Art. 83. Fica abolido o recrutamento militar.

O exercito e a armada nacionaes compor-se-hão por sorteio, mediante prévio alistamento, não se admittindo a isenção pecuniaria.

Art. 84. Em caso nenhum, directa ou indirectamente, por si ou em alliança com outra nação, os Estados Unidos do Brazil se empenharão em guerra de conquista.

Art. 85. A Constituição poderá ser reformada, mediante iniciativa do Congresso Nacional, ou das legislaturas dos Estados.

§ 1.º Considerar-se-ha proposta a reforma, quando, apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das camaras do Congresso Federal, fôr acceita, em tres discussões, por dois terços dos votos numa e noutra casa do Congresso, ou quando fôr solicitada por dois terços dos Estados, representados cada um pela maioria dos votos de suas legislaturas, tomados no decurso de um anno.

§ 2.º Essa proposta dar-se-ha por approvada, si no anno seguiinte o fôr, mediante tres discussões, por maioria de tres quartos dos votoa nas duas camaras do Congresso.

§ 3.º A proposta approvada publicar-se-ha com as assignaturas dos presidentes e secretarios das duas camaras, incorporando-se á Constituição como parte integrante della.

§ 4.º Não se poderão admittir como objecto de deliberação, no Congresso, projectos tendentes a abolir a fórma republicana-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

Disposições transitorias

Art. 1.º Ambas as camaras do primeiro Congresso Nacional, convocado para 15 de novembro de 1890, serão eleitas por eleição popular directa, segundo o regulamento decretado pelo Governo Provisorio.

§ 1.º Esse Congresso receberá do eleitorado poderes especiaes, para exprimir ácerca desta Constituição a vontade nacional, bem como para eleger o primeiro Presidente e Vice-Presidente da Republica.

§ 2.º Reunido o primeiro Congresso, deliberará em Assembléa Geral, fundidas as duas Camaras, sobre esta Constituição, e, approvando-a, elegerá em seguida, por maioria absoluta de votos, na primeira votação, e, si ninguem a obtiver, por maioria relativa na segunda, o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brazil.

§ 3.º O Presidente e o Vice-Presidente, eleitos na fórma deste artigo, occuparão a presidencia e a vice-presipencia da Republica durante o primeiro periodo presidencial.

§ 4.º Para essa eleição não haverá incompatibilidades.

§ 5.º Concluida ella, o Congresso dará por terminada a sua missão constituinte, e, separando-se em Camara e Senado, encetará o exercicio de suas funcções normaes.

§ 6.º Para a eleição do primeiro Congresso não vigorarão as imcompatibildades da Constituição, art. 26, ns. 2 a 7; mas, os excluidos por essa disposição, uma vez eleitos, perderão os seus cargos, salvo si por elles optarem, logo que sejam reconhecidos senadores, ou deputados.

Art. 2.º Os actos do Governo Provisorio, não revogados pela Constituição, serão leis da Republica.

Paragrapho unico. As patentes, os postos, os cargos inamoviveis, as concessões e os contractos outorgados pelo Governo Provisorio são garantidos em toda a sua plenitude.

Art. 3.º O Estado que até ao fim do anno de 1892 não houver decretado a sua Constitutção, será submettido, por acto do Poder Legislativo Federal, á de um dos outros, que mais conveniente á essa adaptação parecer, até que o Estado sujeito a esse regimen a reforme, pelo processo nella determinado.

Art. 4.º A' proporção que os Estados se forem organisando, o Governo Federal entregar-lhes-ha a administração dos serviços, que pela Constituição lhes competirem, e liquidará a responsabilidade da administração federal no tocante a esses serviços e ao pagamento do pessoal respectivo.

Art. 5.º Emquanto os Estados se occuparem em regularisar as despezas, durante o periodo de organisação dos seus serviços, o Governo Federal, para esse fim, abrir-lhes-ha creditos especiaes, em condições fixadas pelo Congresso.

Art. 6.º Dentro em dois annos depois de approvada a Constituição pelo primeiro Congresso, entrará em vigor a classificação das rendas nella estabelecida.

Art. 7.º Nas primeiras nomeações para a magistratura federal de primeira e segunda instancia, o Presidente da Republica admittirá, quanto convenha á boa selecção desses tribunaes e juizos, os juizes de direito e desembargadores de mais nota.

Art. 8.º Na primeira organização das suas respectivas magistraturas os Estados contemplarão de preferencia, quanto lhes permittir o interesse da melhor composição dellas, os actuaes juizes de primeira e segunda instancia.

Art. 9.º Os desmbargadores e os membros do Supremo Tribunal de Justiça não admittidos ao Supremo Tribunal Federal continuarão a perceber os seus vencimentos actuaes.

Art. 10. Os juizes de direito que, por effeito da nova organisação judiciaria, perderem os seus logares, perceberão, emquanto não se empregarem, os seus actuaes ordenados.

Art. 11. Emquanto os Estados se não constituirem, a despeza com a magistratura actual correrá pelos cofres federaes, mas irá sendo classificada, á medida que se forem organisando os tribunaes respectivos.

Art. 12. Emquanto não se achar perfeitamente organisado o regimen do sorteio militar, praticar-se-ha o voluntariado na composição das forças de mar e terra.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução deste decreto pertencer, que o executem, e façam executar e observar tão inteiramente como nelle se contém.

O Ministro de Estado dos Negocios do Interior o faça imprimir, publicar e correr.

Sala das sessões do Governo Provisorio dos Estados Unidos do Brazil, 23 de outubro de 1890, segundo da Republica. — *Manoel Deodoro da Fonseca.* — *Floriano Peixoto.* — *Francisco Glicerio.* — *Ruy Barbosa.* — *José Cesario de Faria Alvim.* — *Eduardo Wandenkolk.* — *M. Ferraz de Campos Salles.* — *Benjamin Constant Botelho de Magalhães.* — *Q. Bocayuva.*

II

Nós, os Representantes do Povo Brazileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regimen livre e democratico, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte

CONSTITUIÇÃO

DA

REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL

TITULO PRIMEIRO

Da organisação federal

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.° A Nação Brazileira adopta como fórma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissoluvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil.

Art. 2.° Cada uma das antigas provincias formará um Estado, e o antigo municipio neutro constituirá o Districto Federal, continuando a ser a capital da União, emquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art. 3.° Fica pertencendo á União, no planalto central da Republica, uma zona de 14.400 kilometros quadrados, que será opportunamente demarcada, para nella estabelecer-se a futura Capital Federal.

Paragrapho unico. Effectuada a mudança da capital, o actual Districto Federal passará a constituir um Estado.

Art. 4.° Os Estados podem encorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para se annexar a outros, ou formar novos Estados, mediante acquiescencia das respectivas assembléas legislativas, em duas sessões annuaes successivas, e approvação do Congresso Nacional.

Art. 5.° Incumbe a cada Estado prover, a expensas proprias, ás necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará soccorros ao Estado que, em caso de calamidade publica, os solicitar.

Art. 6.º O Governo Federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

1.º Para repellir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
2.º Para manter a fórma republicana federativa;
3.º Para restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, á requisição dos respectivos governos;
4.º Para assegurar a execução das leis e sentenças federaes.

Art. 7.º E' da competencia exclusiva da União decretar:

1.º Impostos sobre a importação de procedencia estrangeira;
2.º Direitos de entrada, sahida e estada de navios, sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
3.º Taxas de sello, salvo a restricção do art. 9º, § 1º, n. 1;
4.º Taxas dos correios e telegraphos federaes.

§ 1.º Tambem compete privativamente á União:

1.º A instituição de bancos emissores;
2.º A creação e manutenção de alfandegas.

§ 2.º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os Estados.

§ 3.º As leis da União, os actos e as sentenças de suas autoridades serão executados em todo o paiz por funccionarios federaes, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos governos dos Estados, mediante annuencia destes.

Art. 8.º E' vedado ao Governo Federal crear, de qualquer modo, distincções e preferencias em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

Art. 9.º E' da competencia exclusiva dos Estados decretar impostos:

1.º Sobre a exportação de mercadorias de sua propria producção;
2.º Sobre immoveis ruraes e urbanos;
3.º Sobre transmissão de propriedade;
4.º Sobre industrias e profissões.

§ 1.º Tambem compete exclusivamente aos Estados decretar:

1.º Taxa de sello quanto aos actos emanados de seus respectivos governos e negocios de sua economia;
2.º Contribuições concernentes aos seus telegraphos e correios.

§ 2.º E' isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a producção dos outros Estados.

§ 3.º Só é licito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal.

§ 4.º Fica salvo aos Estados o direito de estabelecerem linhas telegraphicas entre os diversos pontos de seus territorios, e entre estes e os de outros Estados que se não acharem servidos por linhas federaes, podendo a União desapropria l-as, quando fôr de interesse geral.

Art. 10. E' prohibido aos Estados tributar bens e rendas federaes ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Art. 11. E' vedado aos Estados, como á União:

1.º Crear impostos de transito pelo territorio de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre productos de outros Estados da Republica, ou estrangeiros, e bem assim sobre os vehiculos, de terra e agua, que os transportarem;

2.° Estabelecer, subvencionar, ou embaraçar o exercicio de cultos religiosos;

3.° Prescrever leis retroactivas.

Art. 12. Além das fontes de receita discrimadas nos arts. 7° e 9°, é licito á União, como aos Estados, cumulativamente ou não, crear outras quaesquer, não contravindo o disposto nos arts. 7°, 9° e 11, n. 1.

Art. 13. O direito da União e dos Estados de legislarem sobre viação ferrea e navegação interior será regulado por lei federal.

Paragrapho unico. A navegação de cabotagem será feita por navios nacionaes.

Art. 14. As forças de terra e mar são instituições nacionaes permanentes destinadas á defesa da patria no exterior, e á manutenção das leis no interior.

A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierarchicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionaes.

Art. 15. São orgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciario, harmonicos e independentes entre si.

SECÇÃO I

DO PODER LEGISLATIVO

CAPITULO I

Disposições geraes

Art. 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sancção do Presidente da Republica.

§ 1.° O Congresso Nacional compõe-se de dous ramos: a Camara dos Deputados e o Senado.

§ 2.° A eleição para Senadores e Deputados far-se-ha simultaneamente em todo o paiz.

§ 3.° Ninguem póde ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador.

Art. 17. O Congresso reunir-se-ha, na Capital Federal, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada anno, si a lei não designar outro dia, e funccionará quatro mezes da data da abertura; podendo ser prorogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

§ 1.° Só ao Congresso compete deliberar sobre a prorogação e adiamento de suas sessões.

§ 2.° Cada legislatura durará tres annos.

§ 3.° O Governo do Estado em cuja representação se der vaga, por qualquer causa, inclusive renuncia, mandará immediatamente proceder a nova eleição.

Art. 18. A Camara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrario por maioria de votos, em sessões publicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente em cada uma das camaras a maioria absoluta dos seus membros.

Paragrapho unico. A cada uma das camaras compete:

Verificar e reconhecer os poderes de seus membros;

Eleger a sua mesa;

Organizar o seu regimento interno;

Regular o serviço de sua policia interna;
Nomear os empregados de sua secretaria.

Art. 19. Os Deputados e Senadores são inviolaveis por suas opiniões, palavras e votos no exercicio do mandato.

Art. 20. Os Deputados e os Senadores, desde que tiverem recebido diploma até á nova eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Camara, salvo caso de flagrancia em crime inafiançavel. Neste caso, levado o processo até pronuncia exclusive, a autoridade processante remetterá os autos á Camara respectiva, para resolver sobre a procedencia da accusação, si o accusado não optar pelo julgamento immediato.

Art. 21. Os membros das duas Camaras, ao tomar assento, contrahirão compromisso formal, em sessão publica, de bem cumprir os seus deveres.

Art. 22. Durante as sessões vencerão os Senadores e os Deputados um subsidio pecuniario igual, e ajuda de custo, que serão fixados pelo Congresso, no fim de cada legislatura, para a seguinte.

Art. 23. Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contractos com o Poder Executivo nem delle receber commissões ou empregos remunerados.

§ 1.º Exceptuam-se desta prohibição:

1.º As missões diplomaticas;
2.º As commissões ou commandos militares;
3.º Os cargos de accesso e as promoções legaes.

§ 2.º Nenhum Deputado ou Senador, porém, poderá acceitar nomeação para missões, commissões ou commandos, de que tratam os ns. 1 e 2 do paragrapho antecedente, sem licença da respectiva Camara, quando da aceitação resultar privação do exercicio das funcções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naquelles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.

Art. 24. O Deputado ou Senador não póde tambem ser presidente ou fazer parte de directorias de bancos, companhias ou emprezas que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei.

Paragrapho unico. A inobservancia dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa perda do mandato.

Art. 25. O mandato legislativo é incompativel com o exercicio de qualquer outra funcção durante as sessões.

Art. 26. São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

1.º Estar na posse dos direitos de cidadão brazileiro e ser alistavel como eleitor;
2.º Para a Camara, ter mais de quatro annos de cidadão brazileiro, e para o Senado mais de seis.

Esta disposição não comprehende os cidadãos a que refere-se o n. 4 do art. 69.

Art. 27. O Congresso declarará, em lei especial, os casos de incompatibilidade eleitoral.

CAPITULO II

DA CAMARA DOS DEPUTADOS

Art. 28. A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da minoria.

§ 1.º O numero dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse numero ser inferior a quatro por Estado.

§ 2.º Para este fim mandará o Governo Federal, proceder, desde já, ao recenseamento da população da Republica, o qual será revisto decennialmente.

Art. 29. Compete á Camara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projectos offerecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedencia ou improcedencia da accusação contra o Presidente da Republica, nos termos do art. 53 e contra os Ministros de Estado nos crimes connexos com os do Presidente da Republica.

CAPITULO III

DO SENADO

Art. 30. O Senado compõ-se de cidadãos elegiveis nos termos do art. 26, e maiores de 35 annos, em numero de tres Senadores por Estado e tres pelo Districto Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art. 31. O mandato de Senador durará nove annos, renovando-se o Senado pelo terço triennalmente.

Paragrapho unico. O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituido.

Art. 32. O Vice-Presidente da Republica será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituido, nas ausencias e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Camara.

Art. 33. Compete privativamente ao Senado julgar o Presidente da Republica e os demais funccionarios federaes designados pela Constituição, nos termos e pela fórma que ella prescreve.

§ 1.º O Senado, quando deliberar como tribunal de justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2.º Não proferirá sentença condemnatoria sinão por dous terços dos membros presentes.

§ 3.º Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria contra o condemnado.

CAPITULO IV

DAS ATTRIBUIÇÕES DO CONGRESSO

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.º Orçar a receita, fixar a despeza federal annualmente e tomar as contas da receita e despeza de cada exercicio financeiro;

2.º Autorizar o Poder Executivo a contrahir emprestimos, e a fazer outras operações de credito;

3.º Legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4.º Regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes;

5.º Regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Districto Federal, alfandegar portos, crear ou supprimir entrepostos ;

6.º Legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros ;

7.º Determinar o peso, o valor, a inscripção, o typo e a denominação das moedas ;

8.º Crear bancos de emissão, legislar sobre ella, e tributal-a ;

9.º Fixar o padrão dos pesos e medidas ;

10. Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal, e os do territorio nacional com as nações limitrophes ;

11. Autorizar o Governo a declarar guerra, si não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz ;

12. Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras ;

13. Mudar a capital da União.

14. Conceder subsidios aos Estados na hypothese do art. 5º ;

15. Legislar sobre o serviço dos correios e telegraphos federaes ;

16. Adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras ;

17. Fixar annualmente as forças de terra e mar ;

18. Legislar sobre a organização do exercito e da armada ;

19. Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz para operações militares ;

20. Mobilisar e utilisar a guarda nacional ou milicia civica, nos casos previstos pela Constituição ;

21 Declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional, na emergencia de aggressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sitio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso ;

22. Regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz ;

23. Legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica e o processual da justiça federal ;

24. Estabelecer leis uniformes sobre naturalisação ;

25. Crear e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições, e estipular-lhes os vencimentos ;

26. Organizar a justiça federal, nos termos do art. 55 e seguintes da Secção III ;

27. Conceder amnistia ;

28. Commutar e perdoar as penas impostas, por crime de responsabilidade, aos funccionarios federaes ;

29. Legislar sobre terras e minas de propriedade da União ;

30. Legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União ;

31. Submetter a legislação especial os pontos do territorio da Republica necessarios para a fundação de arsenaes, ou outros estabelecimentos e instituições de conveniencia federal ;

32. Regular os casos de extradição entre os Estados ;

33. Decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes que pertencem á União ;

34. Decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição ;

35. Prorogar e addiar suas sessões.

Art. 35. Incumbe, outrosim, ao Congresso, mas não privativamente:

1.º Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de caracter federal;

2.º Animar, no paiz, o desenvolvimento das lettras, artes, e sciencias, bem como a immigração, a agricultura, a industria e o commercio, sem privilegios que tolham a acção dos governos locaes;

3.º Crear instituições de ensino superior e secundario nos Estados;

4.º Prover á instrucção secundaria no Districto Federal.

CAPITULO V

DAS LEIS E RESOLUÇÕES

Art. 36. Salvas as excepções do art. 29, todos os projectos de lei podem ter origem indistinctamente na Camara, ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Art. 37. O projecto de lei, adoptado numa das Camaras, será submettido á outra; e esta, si o approvar, envial-o-ha ao Poder Executivo, que, acquiescendo, o sanccionará e promulgará.

§ 1.º Si, porém, o Presidente da Republica o julgar inconstitucional, ou contrario aos interesses da Nação, negará sua sancção dentro de dez dias uteis, daquelle em que recebeu o projecto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, á Camara onde elle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.º O silencio do Presidente da Republica no decendio importa a sancção; e, no caso de ser esta negada, quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade ás suas razões.

§ 3.º Devolvido o projecto á Camara iniciadora, ahi se sujeitará a uma discussão e a votação nominal, considerando-se approvado, si obtiver dous terços dos suffragios presentes. Neste caso, o projecto será remettido á outra Camara, que, se o approvar pelos mesmos tramites, e pela mesma maioria, o enviará, como lei, ao Poder Executivo, para a formalidade da promulgação.

§ 4.º A sancção e e a promulgação effectuam-se por estas formulas:

1.ª « O Congresso Nacional decreta, e eu sancciono a seguinte lei (ou resolução)».

2.ª « O Congresso Nacional decreta, e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução)».

Art. 38. Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da Republica nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 37, o Presidente do Senado ou o Vice-Presidente, si o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte formula: «F., Presidente (ou Vice-Presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem, que o Congresso Nacional decreta e promulga a seguinte lei (ou resolução)».

Art. 39. O projecto de uma Camara, emendado na outra, volverá á primeira, que, si aceitar as emendas, envial-o-ha, modificado em conformidade dellas, ao Poder Executivo.

§ 1.º No caso contrario, volverá á Camara revisora, e si as alterações obtiverem dous terços dos votos dos membros presentes, considerar-se-hão approvadas, sendo então remettidas com o projecto á Camara iniciadora, que só poderá reproval-as pela mesma maioria.

§ 2.° Rejeitadas deste modo as alterações, o projecto será submettido, sem ellas, á sancção.

Art. 40. Os projectos rejeitados, ou não sanccionados, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

SECÇÃO II

DO PODER EXECUTIVO

CAPITULO I

DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE

Art. 41. Exerce o Poder Executivo o Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, como chefe electivo da Nação.

§ 1.° Substitue o Presidente, no caso de impedimento, e succede-lhe, no de falta, o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com elle.

§ 2.° No impedimento, ou falta do Vice-Presidente, serão successivamente chamados á Presidencia o Vice-Presidente do Senado, o Presidente da Camara e o do Supremo Tribunal Federal.

3.° São condições essenciaes para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da Republica :

1.° Ser brazileiro nato;
2.° Estar no exercicio dos direitos politicos;
3.° Ser maior de trinta e cinco annos.

Art. 42. Si, no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidencia ou Vice-Presidencia, não houverem ainda decorridos dous annos do periodo presidencial, proceder-se-ha a nova eleição.

Art. 43. O Presidente exercerá o cargo por quatro annos, não podendo ser reeleito para o periodo presidencial immediato.

§ 1.° O Vice-Presidente que exercer a presidencia no ultimo anno do periodo presidencial, não poderá ser eleito Presidente para o periodo seguinte.

§ 2.° O Presidente deixará o exercicio de suas funcções, improrogavelmente, no mesmo dia em que terminar o seu periodo presidencial, succedendo-lhe logo o recem-eleito.

§ 3.° Si este se achar impedido, ou faltar, a substituição far-se-ha nos termos do art. 41 §§ 1° e 2°.

§ 4.° O primeiro periodo presidencial terminará a 15 de novembro de 1894.

Art. 44. Ao empossar-se do cargo, o Presidente pronunciará em sessão do Congresso, ou si este não estiver reunido, ante o Supremo Tribunal Federal, esta affirmação:

« Prometto manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral da Republica, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independencia.»

Art. 45. O Presidente e o Vice-Presidente não podem sahir do territorio nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo.

Art. 46. O Presidente e o Vice Presidente perceberão subsidio, fixado pelo Congresso no periodo presidencial antecedente.

CAPITULO II

DA ELEIÇÃO DO PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE

Art. 47. O Presidente e Vice-Presidente da Republica serão eleitos por suffragio directo da Nação, e maioria absoluta de votos.

§ 1.º A eleição terá logar no dia 1 de março do ultimo anno do periodo presidencial, procedendo-se na Capital Federal e nas capitaes dos Estados á apuração dos votos recebidos nas respectivas circumscripções. O Congresso fará a apuração na sua primeira sessão do mesmo anno, com qualquer numero de membros presentes.

§ 2.º Si nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas, na eleição directa.

Em caso de empate, considerar-se-ha eleito o mais velho.

§ 3.º O processo da eleição e da apuração será regulado por lei ordinaria.

§ 4.º São inelegiveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consanguineos e affins, nos 1º e 2º gráos, do Presidente ou Vice-Presidente, que se achar em exercicio no momento da eleição, ou que o tenha deixado até seis mezes antes.

CAPITULO III

DAS ATTRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO

Art. 48. Compete privativamente ao Presidente da Republica:

1.º Sanccionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instrucções e regulamentos para a sua fiel execucão;

2.º Nomear e demittir livremente os Ministros de Estado;

3.º Exercer ou designar quem deva exercer o commando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brazil, quando forem chamadas ás armas em defesa interna ou externa da União;

4.º Administrar o Exercito e a Armada e distribuir as respectivas forças, conforme as leis federaes e as necessidades do Governo Nacional;

5.º Prover os cargos civis e militares de caracter federal, salvas as restricções expressas na Constituição;

6.º Indultar e commutar as penas nos crimes sujeitos á jurisdicção federal, salvo nos casos a que se referem os arts. 34, n. 28, e 52 § 2º;

7.º Declarar a guerra e fazer a paz nos termos do art. 34 n. 11;

8.º Declarar immediatamente a guerra nos casos de invasão ou aggressão estrangeira;

9.º Dar conta annualmente da situação do paiz ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providencias e reformas urgentes em mensagem, que remetterá ao secretario do Senado no dia da abertura da sessão legislativa;

10. Convocar o Congresso extraordinariamente;

11. Nomear os magistrados federaes, mediante proposta do Supremo Tribunal;

12. Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomaticos, sujeitando a nomeacão á approvação do Senado.

Na ausencia do Congresso, designal-os-ha em commissão, até que o Senado se pronuncie;

13. Nomear os demais membros do Corpo Diplomatico e os agentes consulares;

14. Manter as relações com os Estados estrangeiros;

15. Declarar, por si, ou seus agentes responsaveis, o estado de sitio em qualquer ponto do territorio nacional, nos casos de aggressão estrangeira, ou grave commoção intestina (art. 6º n. 3; art. 34 n. 21 e art. 80).

16. Entabolar negociações internacionaes, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e approvar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 65, submettendo-os, quando cumprir, á autoridade do Congresso.

CAPITULO IV

DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 49. O Presidente da Republica é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os actos, e cada um delles presidirá a um dos Ministerios em que se dividir a administração federal.

Art. 50. Os Ministros de Estado não poderão accumular o exercicio de outro emprego ou funcção publica, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União, Deputado ou Senador.

Paragrapho unico. O Deputado ou Senador, que acceitar o cargo de Ministro de Estado, perderá o mandato, e proceder-se-ha immediatamente a nova eleição, na qual não poderá ser votado.

Art. 51. Os Ministros de Estado não poderão comparecer ás sessões do Congresso, e só se communicarão com elle por escripto, ou pessoalmente em conferencias com as commissões das Camaras.

Os relatorios annuaes dos Ministros serão dirigidos ao Presidente da Republica e distribuidos por todos os membros do Congresso.

Art. 52. Os Ministros de Estado não são responsaveis perante o Congresso, ou perante os Tribunaes, pelos conselhos dados ao Presidente da Republica.

§ 1.º Respondem, porém, quanto aos seus actos, pelos crimes qualificados em lei.

§ 2.º Nos crimes communs e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos connexos com os do Presidente da Republica, pela autoridade competente para o julgamento deste.

CAPITULO V

DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE

Art. 53. O Presidente dos Estados Unidos do Brazil será submettido a processo e a julgamento, depois que a Camara declarar procedente a accusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes communs, e, nos de responsabilidade, perante o Senado.

Paragrapho unico. Decretada a procedencia da accusação, ficará o Presidente suspenso de suas funcções.

Art. 54. São crimes de responsabilidade os actos do Presidente da Republica que attentarem contra:

1.º A existencia politica da União;
2.º A Constituição e a fórma do Governo Federal;
3.º O livre exercicio dos poderes politicos;
4.º O gozo e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes;
5.º A segurança interna do paiz;
6.º A probidade da administração;
7.º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos;
8.º As leis orçamentarias votadas pelo Congresso.

§ 1.º Esses delictos serão definidos em lei especial.

§ 2.º Outra lei regulará a accusação, o processo e o julgamento.

§ 3.º Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso.

SECÇÃO III

DO PODER JUDICIARIO

Art. 55. O Poder Judiciario da União terá por orgãos um Supremo Tribunal Federal, com séde na Capital da Republica, e tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo paiz, quantos o Congresso crear.

Art. 56. O Supremo Tribunal Federal compor-se-ha de quinze juizes, nomeados na fórma do art. 48, n. 12, dentre os cidadãos de notavel saber e reputação, elegiveis para o Senado.

Art. 57. Os juizes federaes são vitalicios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.

§ 1.º Os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuidos.

§ 2.º O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e estes os juizes federaes inferiores.

Art. 58. Os Tribunaes Federaes elegerão de seu seio os seus presidentes e organizarão as respectivas secretarias.

§ 1.º A nomeação e a demissão dos empregados de secretaria, bem como o provimento dos officios de justiça nas circumscripções judiciarias, compete respectivamente aos presidentes dos tribunaes.

§ 2.º O Presidente da Republica designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da Republica, cujas attribuições se definirão em lei.

Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I. Processar e julgar originaria e privativamente:

a) o Presidente da Republica nos crimes communs e os Ministros de Estado nos casos do art. 52;

b) os ministros diplomaticos, nos crimes communs e nos de responsabilidade;

c) as causas e conflictos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros;

d) os litigios e as reclamações entre nações estrangeiras e a União ou os Estados;

e) os conflictos dos juizes ou Tribunaes Federaes entre si ou entre estes e os dos Estados, assim como os dos juizes e tribunaes de um Estado com os juizes e os tribunaes de outro Estado;

II. Julgar em grão de recurso, as questões resolvidas pelos juizes e Tribunaes Federaes, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1°, e o art. 60.

III. Rever os processos findos, nos termos do art. 81.

§ 1.° Das sentenças das justiças dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade ou a applicação de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado fôr contra ella;

b) quando contestar a validade de leis ou de actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar validos esses actos, ou essas leis impugnadas.

§ 2.° Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudencia dos tribunaes locaes, e vice-versa, as justiças dos Estados consultarão a jurisprudencia dos Tribunaes Federaes, quando houverem de interpretar leis da União.

Art. 60. Compete aos juizes ou Tribunaes Federaes processar e julgar:

a) as causas em que alguma das partes fundar a acção, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;

b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contractos celebrados com o mesmo Governo;

c) as causas provenientes de compensações, reivindicações indemnização de prejuizos ou quaesquer outras, propostas pelo Governo da União contra particulares ou vice-versa;

d) os litigios entre um Estado e cidadãos de outro, ou entre cidadãos de Estados diversos, diversificando as leis destes;

e) os pleitos entre Estados estrangeiros e cidadãos brazileiros;

f) ás acções movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;

g) as questões de direito maritimo e navegação, assim no oceano como nos rios e lagos do paiz;

h) as questões de direito criminal ou civil internacional;

i) os crimes politicos.

§ 1.° E' vedado ao Congresso commetter qualquer jurisdicção federal ás justiças dos Estados.

§ 2.° As sentenças e ordens da magistratura federal são executadas por officiaes judiciarios da União, aos quaes a policia local é obrigada a prestar auxilio, quando invocado por elles.

Art. 61. As decisões dos juizes ou tribunaes dos Estados, nas materias de sua competencia, porão termo aos processos e ás questões, salvo quanto ao:

1°, *habeas-corpus* ou

2°, espolio de estrangeiro, quando a especie não estiver prevista em convenção, ou tratado.

Em taes casos, haverá recurso voluntario para o Supremo Tribunal Federal.

Art. 62. As justiças dos Estados não podem intervir em questões submettidas aos Tribunaes Federaes, nem annullar, alterar ou suspender as suas sentenças, ou ordens. E, reciprocamente, a justiça federal não póde intervir em questões submettidas aos tribunaes dos Estados, nem annullar, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, exceptuados os casos expressamente declarados nesta Constituição.

TITULO II

Dos Estados

Art. 63. Cada Estado reger-se-ha pela Constituição e pelas leis que adoptar, respeitados os principios constitucionaes da União.

Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo á União sómente a porção de territorio que fôr indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes.

Paragrapho unico. Os proprios nacionaes, que não forem necessarios para serviços da União, passarão ao dominio dos Estados, em cujo territorio estiverem situados.

Art. 65. E' facultado aos Estados:

1.° Celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter politico (art. 48, n. 16);

2.° Em geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não fôr negado por clausula expressa ou implicitamente contida nas clausulas expressas da Constituição.

Art. 66. E' defeso aos Estados:

1.° Recusar fé aos documentos publicos, de natureza legislativa, administrativa, ou judiciaria da União, ou de qualquer dos Estados;

2.° Regeitar a moeda, ou a emissão bancaria em circulação por acto do Governo Federal;

3.° Fazer, ou declarar guerra entre si e usar de represalias;

4.° Denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas justiças de outros Estados, ou do Districto Federal, segundo as leis da União, por que esta materia se reger (art. 34, n. 32).

Art. 67. Salvas as restricções especificadas na Constituição e nas leis federaes o Districto Federal é administrado pelas autoridades municipaes.

Paragrapho unico. As despezas de caracter local, na Capital da Republica, incumbem exclusivamente á autoridade municipal.

TITULO III

Do Municipio

Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fórma que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

TITULO IV

Dos cidadãos brazileiros

SECÇÃO I

DAS QUALIDADES DO CIDADÃO BRAZILEIRO

Art. 69. São cidadãos brazileiros:

1.º Os nascidos no Brazil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço de sua nação;

2.º Os filhos de pai brazileiro e os illegitimos de mãi brazileira, nascidos em paiz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica;

3.º Os filhos de pai brazileiro, que estiver noutro paiz ao serviço da Republica, embora nella não venham domiciliar-se;

4.º Os estrangeiros, que, achando-se no Brazil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis mezes depois de entrar em vigor a Constituição, o animo de conservar a nacionalidade de origem;

5.º Os estrangeiros que possuirem bens immoveis no Brazil, e forem casados com brazileiras ou tiverem filhos brazileiros, comtanto que residam no Brazil, salvo si manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;

6.º Os estrangeiros por outro modo naturalisados.

Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fórma da lei.

§ 1.º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados:

1.º Os mendigos;

2.º Os analphabetos;

3.º As praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas militares de ensino superior;

4.º Os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações, ou communidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediencia, regra ou estatuto, que importe a renuncia da liberdade individual.

§ 2.º São inelegiveis os cidadãos não alistaveis.

Art. 71. Os direitos de cidadão brazileiro só se suspendem, ou perdem nos casos aqui particularisados.

§ 1.º Suspendem-se:

a) por incapacidade physica, ou moral;

b) por condemnação criminal, emquanto durarem os seus effeitos.

§ 2.º Perdem-se:

a) por naturalisação em paiz estrangeiro;

b) por aceitação de emprego ou pensão de governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo Federal;

§ 3.º Uma lei federal determinará as condições de reacquisição dos direitos de cidadão brazileiro.

SECÇÃO II

DECLARAÇÃO DE DIREITOS

Art. 72. A Constituição assegura a brazileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e a propriedade nos termos seguintes :

§ 1.° Ninguem póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa sinão em virtude de lei.

§ 2.° Todos são iguaes perante a lei.

A Republica não admitte privilegio de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honorificas existentes e todas as suas prerogativas e regalias, bem como os titulos nobiliarchicos e de conselho.

§ 3.° Todos os individuos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições de direito commum.

§ 4.° A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5.° Os cemiterios terão caracter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a pratica dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não offendam a moral publica e as leis.

§ 6.° Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos.

§ 7.° Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependencia, ou alliança com o Governo da União, ou o dos Estados.

§ 8.° A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, sinão para manter a ordem publica.

§ 9.° E' permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidada dos culpados.

§ 10. Em tempo de paz, qualquer póde entrar no territorio nacional ou delle sahir, com sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.

§ 11. A casa é o asylo inviolavel do individuo; ninguem póde ahi penetrar, de noite, sem consentimento do morador, sinão para accudir a victimas de crimes, ou desastres, nem de dia, sinão nos casos e pela fórma prescriptos na lei.

§ 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar. Não é permittido o anonymato.

§ 13. A' excepção do flagrante delicto, a prisão não poderá executar-se sinão depois de pronuncia do indiciado, salvos os casos determinados em lei, e mediante ordem escripta da autoridade competente.

§ 14. Ninguem poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as excepções especificadas em lei, nem levado á prisão, ou nella detido, si prestar fiança idonea, nos casos em que a lei a admittir.

§ 15. Ninguem será sentenciado, sinão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na fórma por ella regulada.

§ 16. Aos accusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ella, desde a nota de culpa, entregue em vinte e quatro horas ao preso e assignada pela autoridade competente, com os nomes do accusador e das testemunhas.

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude salva a desapropriação por necessidade ou utilidade publica, mediante indemnização prévia.

As minas pertencem aos proprietarios do solo, salva as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de industria.

§ 18. E' inviolavel o sigillo da correspondencia.

§ 19. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

§ 20. Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

§ 21. Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar, em tempo de guerra.

§ 22. Dar-se-ha *habeas-corpus* sempre que o individuo soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violencia, ou coacção, por illegalidade ou abuso de poder.

§ 23. A' excepção das causas, que, por sua natureza, pertencem a juizes especiaes, não haverá fôro privilegiado.

§ 24. E' garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial.

§ 25. Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporario, ou será concedido pelo Congresso um premio razoavel, quando haja conveniencia de vulgarisar o invento.

§ 26. Aos autores de obras litterarias e artisticas é garantido o direito exclusivo de reproduzil-as pela imprensa ou por qualquer outro processo mecanico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27. A lei assegurará tambem a propriedade das marcas de fabrica.

§ 28. Por motivo de crença ou de funcção religiosa, nenhum cidadão brazileiro poderá ser privado de seus direitos civis e politicos, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever civico.

§ 29. Os que allegarem motivos de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer onus que ás leis da Republica imponham aos cidadãos, os que aceitarem condecorações ou titulos nobiliarchicos estrangeiros perderão todos os direitos politicos.

§ 30. Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado sinão em virtude de uma lei que o autorize.

§ 31. E' mantida a instituição do Jury.

Art. 73. Os cargos publicos, civis, ou militares, são accessiveis a todos os brazileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as accumulações remuneradas.

Art. 74. As patentes, os postos e os cargos inamoviveis são garantidos em toda a sua plenitude.

Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funccionarios publicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Art. 76. Os officiaes do Exercito e da Armada só perderão suas patentes por condemnação em mais de dous annos de prisão, passada em julgado nos tribunaes competentes.

Art. 77. Os militares de terra e mar terão fôro especial nos delictos militares.

§ 1.º Este fôro compor-se-ha de um Supremo Tribunal Militar cujos membros serão vitalicios, e dos conselhos necessarios para a formação da culpa e julgamento dos crimes.

§ 2.º A organização e attribuições do Supremo Tribunal Militar serão reguladas por lei.

Art. 78. A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclue outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da fórma de governo que ella estabelece e dos principios que consigna.

TITULO V

Disposições geraes

Art. 79. O cidadão investido em funcções de qualquer dos tres poderes federaes não poderá exercer as de outro.

Art. 80. Poder-se-ha declarer em estado de sitio qualquer parte do territorio da União, suspendendo-se ahi as garantias constitucionaes por tempo determinado, quando a segurança da Republica o exigir, em caso de aggressão estrangeira, ou commoção intestina (art. 34, n. 21).

§ 1.º Não se achando reunido o Congresso, e correndo a Patria imminente perigo, exercerá essa attribuição o Poder Executivo Federal (art. 48, n. 15).

§ 2.º Este, porém, durante o estado de sitio, restringir-se-ha nas medidas de repressão contra as pessoas, a impôr :

1.º A detenção em logar não destinado aos réos de crimes communs;

2.º O desterro para outros sitios do territorio nacional.

§ 3.º Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da Republica lhe relatará, motivando-as, as medidas de excepção que houverem sido tomadas.

§ 4.º As autoridades que tenham ordenado taes medidas são responsaveis pelos abusos commettidos.

Art. 81. Os processos findos, em materia crime, poderão ser revistos, a qualquer tempo, em beneficio dos condemnados, pelo Supremo Tribunal Federal, para reformar, ou confirmar a sentença.

§ 1.º A lei marcará os casos e a fórma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou *ex-officio* pelo Procurador Geral da Republica.

§ 2.º Na revisão não podem ser aggravadas as penas da sentença revista.

§ 3.º As disposições do presente artigo são extensivas aos processos militares.

Art. 82, Os funccionarios publicos são estrictamente responsaveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercicio de seus cargos, assim como pela indulgencia, ou negligencia em não responsabilisarem effectivamente os seus subalternos.

Paragrapho unico. O funccionario publico obrigar-se-ha por compromisso formal, no acto da posse, ao desempenho dos seus deveres legaes.

Art. 83. Continuam em vigor, emquanto não revogadas, as leis do antigo regimen, no que explicita ou implicitamente não fôr contrario ao systema de governo firmado pela Constituição e aos principios nella consagrados.

Art. 84. O Governo da União afiança o pagamento da divida publica interna e externa.

Art. 85. Os officiaes do quadro e das classes annexas da Armada terão as mesmas patentes e vantagens que os do Exercito nos cargos de categoria correspondentes.

Art. 86. Todo o brazileiro é obrigado ao serviço militar, em defesa da Patria e da Constituição, na fórma das leis federaes.

Art. 87. O Exercito Federal compor-se-ha de contingentes que os Estados e o Districto Federal são obrigados a fornecer, constituidos de conformidade com a lei annua de fixação de forças.

§ 1.º Uma lei federal determinará a organização geral do Exercito, de accordo com o n. 18 do art. 34.

§ 2.º A União se encarregará da instrucção militar dos corpos e armas e da instrucção militar superior.

§ 3.º Fica abolido o recrutamento militar forçado.

§ 4.º O Exercito e a Armada compor-se-hão pelo voluntariado, sem premio, e em falta deste pelo sorteio, préviamente organizado.

Concorrem para o pessoal da Armada a Escola Naval, as de Aprendizes Marinheiros e a Marinha mercante, mediante sorteio.

Art. 88. Os Estados Unidos do Brazil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, directa ou indirectamente, por si ou em alliança com outra nação.

Art. 89. E' instituido o Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despeza e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da Republica, com approvação do Senado, e sómente perderão os seus logares por sentença.

Art. 90. A Constituição poderá ser reformada por iniciativa do Congresso Nacional, ou das Assembléas dos Estados.

§ 1.º Considerar-se-ha proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Camaras do Congresso Nacional, fôr acceita, em tres discussões, por dous terços dos votos numa e noutra Camara, ou quando fôr solicitada por dous terços dos Estados, no decurso de um anno, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléa.

§ 2.º Essa proposta dar-se-ha por approvada, si no anno seguinte o fôr, mediante tres discussões, por maioria de dous terços dos votos nas duas Camaras do Congresso.

§ 3.º A proposta approvada publicar-se-ha com as assignaturas dos Presidentes e Secretarios das duas Camaras, e incorporar-se-ha á Constituição como parte integrante della.

§ 4.º Não poderão ser admittidos como objecto de deliberação, no Congresso, projectos tendentes a abolir a fórma republicana federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

Art. 91. Approvada esta Constituição, será ella promulgada pela Mesa da Congresso e assignada pelos membros deste.

Disposições transitorias

Art. 1.º Promulgada esta Constituição, o Congresso, reunido em assembléa geral, elegerá em seguida, por maioria absoluta de votos, na primeira votação, e, si nenhum candidato obtiver, por maioria relativa na segunda, o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brazil.

§ 1.º Essa eleição será feita em dous escrutinios distinctos para o Presidente e o Vice-Presidente respectivamente, recebendo-se e apurando-se em primeiro logar as cedulas para Presidente e procedendo-se em seguida do mesmo modo para o Vice-Presidente.

§ 2.º O Presidente e o Vice-Presidente, eleitos na fórma deste artigo, occuparão a Presidencia e a Vice-Presidencia da Republica durante o primeiro periodo presidencial.

§ 3.º Para essa eleição não haverá incompatibilidades.

§ 4.º Concluida ella, o Congresso dará por terminada a sua missão constituinte, e, separando-se em Camara e Senado, encetará o exercicio de suas funcções normaes a 15 de junho do corrente anno, não podendo em hypothese alguma ser dissolvido.

§ 5.º No primeiro anno da primeira legislatura, logo nos trabalhos preparatorios, discriminará o Senado o primeiro e segundo terço de seus membros, cujo mandato ha de cessar no termo do primeiro e do segundo triennios.

§ 6.º Essa discriminação effectuar-se-ha em tres listas, correspondentes aos tres terços, graduando-se os Senadores de cada Estado e os do Districto Federal pela ordem de sua votação respectiva, de modo que se distribua ao terço do ultimo triennio o primeiro votado no Districto Federal e em cada um dos Estados, e aos dous terços seguintes os outros dous nomes na escala dos suffragios obtidos.

§ 7.º Em caso de empate, considerar se-hão favorecidos os mais velhos, decidindo-se por sorteio, quando a idade fôr igual.

Art. 2.º O Estado que até ao fim do anno de 1892 não houver decretado a sua Constituição, será submettido, por acto do Congresso, á de um dos outros, que mais conveniente a essa adaptação parecer, até que o Estado sujeito a esse regimen a reforme, pelo processo nella determinado.

Art. 3.º A' proporção que os Estados se forem organizando, o Governo Federal entregar-lhes-ha a administração dos serviços, que pela Constituição lhes competirem, e liquidará a responsabilidade da administração federal no tocante a esses serviços e ao pagamento do pessoal respectivo.

Art. 4.º Emquanto os Estados se occuparem em regularisar as despezas, durante o periodo de organização dos seus serviços, o Governo Federal abrir-lhes-ha para esse fim creditos especiaes, segundo as condições estabelecidas por lei.

Art. 5.º Nos Estados que se forem organizando, entrará em vigor a classificação das rendas estabelecidas na Constituição.

Art. 6.º Nas primeiras nomeações para a magistratura federal e para a dos Estados serão preferidos os juizes de direito e os desembargadores de mais nota.

Os que não forem admittidos na nova organização judiciaria, e tiverem mais de 30 annos de exercicio, serão aposentados com todos os seus vencimentos.

Os que tiverem menos de 30 annos de exercicio continuarão a perceber seus ordenados, até que sejam aproveitados ou aposentados com ordenado correspondente ao tempo de exercicio.

As despezas com os magistrados aposentados ou postos em disponibilidade serão pagas pelo Governo Federal.

Art. 7.º E' concedida a D. Pedro de Alcantara, ex-Imperador do Brazil, uma pensão que, a contar de 15 de novembro de 1889, garanta-lhe, por todo o tempo de sua vida, subsistencia decente. O Congresso ordinario, em sua primeira reunião, fixará o *quantum* desta pensão.

Art. 8.º O Governo Federal adquirirá para a Nação a casa em que falleceu o Dr. Benjamin Constant Botelho de Magalhães e nella mandará

collocar uma lapide em homenagem á memoria do grande patriota — o Fundador da Republica.

Paragrapho unico. A viuva do mesmo Dr. Benjamin Constant terá, emquanto viver, o usofructo da casa mencionada.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução desta Constituição pertencerem, que a executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como nella se contém.

Publique-se e cumpra-se em todo o territorio da Nação.

Sala das sessões do Congresso Nacional Constituinte, na cidade do Rio de Janeiro, em vinte e quatro de fevereiro de mil oitocentos e noventa e um, terceiro da Republica.

Prudente José de Moraes Barros, Presidente do Congresso, Senador pelo Estado de S. Paulo.

Antonio Euzebio Gonçalves de Almeida, Vice-Presidente do Congresso, Deputado pelo Estado da Bahia.

Dr. *João da Matta Machado*, 1° Secretario, Deputado pelo Estado de Minas Geraes.

Dr. *José Paes de Carvalho*, 2° Secretario, Senador pelo Estado do Pará.

Tenente-coronel *João Soares Neiva*, 3° Secretario, Senador pelo Estado da Parahyba.

Eduardo Mendes Gonçalves, 4° Secretario, Deputado pelo Estado do Paraná.

(Seguem-se as assignaturas de muitos outros constituintes).

ERROS E CORRECÇÕES

Pags.	Linha ou nota	Erros	Correcções
1	6	mais tambem,	mas tambem,
7	25	argumento	argumentos
11	10	*sic, jubeo*	*sic jubeo*
17	28	era encarada,	eram encaradas,
24	20	conservaram, elles,	conservaram elles,
30	26	1850	1805
36	18	*Estaddo-federal*	*Estado-federal*
38	32	nação ;	nação,
44	nota [4]	come	como
49	nota [14]	C.	Cf.
51	31-2	considerar-se	considerarem-se
52	nota [21]	*Bric*	*Siegfried Brie*
55	30	que Estado	que o Estado
56	21	c ircumstancias	circumstancias
62	nota [4]	e são accordes	, são accordes
63	nota [4]	achao	achar
63	nota [4]	*exercicir*	*exercicio*
64	nota [4]	cada um delles	cada uma dellas
69	14	Basta, decerto	Basta de certo
72	14	isto é de	tsto é, de
75	nota [25]	clxxi:	clxxi ;
76	5	existentes,	existentes
83	6	resulante	resultante
87	nota [64]	cada Estado-federal	cada Estado federado
87	nota [64]	do Estado-federado	do Estado-federal
93	25	sem culto	sem custo
113	10	*União*	*União*,
129	13	como, já	como já
129	24	*ecooperou*	*e cooperou*
129	26	onsiderarem-se	considerarem-se

Pags.	Linha ou nota	Erros	Correcções
139	21	parte, o	parte, ou
139	27	as attribuições	das attribuições
152	20	Todos tambem	Todos sabem
173	nota 4	contra e disposto	contra o dispósto
177	8	feitos	feitas
185	18	*risi*	*nisi*
205	30	exercessem	exercêsse
213	nota 9	cada uma	cada um
227	3	em abusado	tem abusado
228	12	podêres 13	podêres 31
242	22	envolve	envolver
251	16	constituido	constituida
252-3	nota 5	*dedignada*	*designada*
253	nota 5	sido	tido
259	16	de, adduir	de adduzir
263	nota 12	ficando aos	ficando ao
266	10	evitara	evitar
267	nota 6	lemão	Allemão
272	16	mercadoria	a mercadoria
290	26	á força	a força
291	nota 33	*invocados*	*invocadas*
299	2	eno	e no
300	32	; foram,	foram,
306	nota 56	26	56
306	nota 56	sem e	sem o
320	31	fróma	forma
326	28	sit-	situ-
328	nota 71	extremo unico	extremo ou unico,
336	7	occasionando	occasionado
336	27	tae	taes
341	2	de creando	creando
347	nota 19	é, demonstrar	é demonstrar
355	nota 12	dmericana	americana
355	nota 12	ous estados	dous estados
358	nota 16	*reo*	*re-*
358	nota 16	fiscalisaçã	*fiscalisação*
360	17	a todos elles tambem	a cada um dos poderes
367	1	livre	livres
370	1	fo	foi
372	23	com divisão	com a divisão
378	nota 34	*vitalicias*	*vitalicios*
378	nota 34	constituição	Constituição.